

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 20

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 20 maggio 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. 77. Sentenza 24 marzo - 13 maggio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione della spesa degli enti territoriali - Concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica.
- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135 - artt. 16, commi 3, 4 e 9, e 24-bis; legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), art. 1, comma 118; decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64 - art. 11, comma 8.
- Pag. 1
- N. 78. Sentenza 29 aprile - 13 maggio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Procedimento civile - Controversie in materia di lavoro - Mancata previsione dell'obbligo di astensione per l'organo giudicante (persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 51, comma 1, legge n. 92/2012, che abbia pronunciato l'ordinanza opposta.
- Codice di procedura civile art. 51, primo comma, numero 4); legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), art. 1, comma 51.
- Pag. 16
- N. 79. Ordinanza 25 marzo - 13 maggio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e correlato finanziamento - Concorso delle autonomie speciali.
- Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), art. 1, comma 132.
- Pag. 21
- N. 80. Ordinanza 15 aprile - 13 maggio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Trasporto - Contratto di autotrasporto di merci su strada per conto terzi non stipulato in forma scritta - Corrispettivo della prestazione - Determinazione e termine di prescrizione del diritto.
- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133 - art. 83-bis, commi 1, 2, 6, 7 e 8, nel testo successivo alle modifiche apportate dall'art. 1-bis del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2010, n. 127; art. 83-bis, comma 8, del medesimo decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo in vigore fino all'11 agosto 2010.
- Pag. 23



N. 81. Sentenza 29 aprile - 15 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Poteri del Consiglio regionale in regime di prorogatio - Misure per il risanamento dei bilanci delle Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale.

- Legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 25 (Integrazione alla L.R. 21 luglio 1999, n. 44 recante "Norme per il riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica" e modifiche alla L.R. 25 ottobre 1996, n. 96 recante "Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione"); nonché, specificamente, art. 1 della medesima legge regionale.

..... Pag. 31

N. 82. Sentenza 25 marzo - 15 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso al risanamento della finanza pubblica da parte delle autonomie speciali e dei comuni ricadenti nel territorio di alcune di esse a decorrere dall'anno 2012.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 - artt. 28, commi 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10 e 11-ter, e 48.

..... Pag. 38

N. 83. Sentenza 15 aprile - 15 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Commercio - Commercializzazione dei prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché i dispositivi meccanici ed elettronici che ne consentono il consumo - Assoggettamento a regime autorizzatorio ed all'imposta di consumo.

- Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), art. 62-*quater*, nel testo originario, antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 15 dicembre 2014, n. 188 (Disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro sucedanei, nonché di fiammiferi, a norma dell'articolo 13 della legge 11 marzo 2014, n. 23).

..... Pag. 65

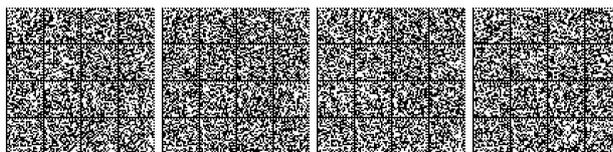
N. 84. Sentenza 14 aprile - 15 maggio 2015

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Ambiente - Movimentazione di materiali in ambiente marino - Regime autorizzatorio.

- Delibera della Giunta regionale dell'Abruzzo 28 marzo 2013, n. 218, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione dell'8 maggio 2013, n. 17, recante «Determinazioni inerenti il rilascio di autorizzazioni di competenza regionale ai sensi dell'art. 109 D.lgs. 3.04.2006, n. 152 "Norme in materia ambientale"- Ripartizione tra le Direzioni regionali di competenza afferenti al mare».

..... Pag. 73



N. 85. Sentenza 15 aprile - 15 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Pignoramento di somme di danaro giacenti su conti correnti bancari o postali - Emolumenti provenienti da crediti di lavoro e pensionistici.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 - art. 12, comma 2, che ha inserito il comma 4-ter, lettera c), dell'art. 2 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148; decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44 - art. 3, comma 5, lettera b).

– Pag. 79

N. 86. Sentenza 29 aprile - 15 maggio 2015

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Verifica della regolarità della gestione amministrativo-contabile presso la Regione Liguria.

- Nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, Servizi ispettivi di finanza pubblica - del 26 novembre 2013, n. 97572, e relazioni del 15 ottobre 2013 ad essa allegate.

– Pag. 88

N. 87. Sentenza 29 aprile - 15 maggio 2015

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Verifica amministrativo-contabile avente ad oggetto la valutazione delle spese per il personale presso la Regione Marche.

- Note del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, Servizi ispettivi di finanza pubblica - dell'11 settembre 2013, n. 74491, e del 14 aprile 2014, n. 36675, nonché la relazione del 15 gennaio 2014 a quest'ultima allegata.

– Pag. 93

N. 88. Ordinanza 29 aprile - 15 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati tributari - Omesso versamento dell'IVA - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Soglia di punibilità inferiore a quelle stabilite per la dichiarazione infedele e l'omessa dichiarazione.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 10-ter.

– Pag. 100



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 49. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria 10 aprile 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Energia - Norme della Regione Basilicata - Collegato alla Legge di stabilità regionale 2015 - Disposizioni in materia di intese tra la Regione Basilicata e lo Stato - Disciplina del procedimento di codecisione per il rilascio, ovvero il diniego, dell'atto di intesa da parte della Regione Basilicata - Ricorso del Governo - Denunciata applicabilità della disciplina alle opere energetiche soggette ad intesa regionale, tra cui i gasdotti - Interferenza nell'ambito dei principi fondamentali riservati alla competenza dello Stato nella materia di legislazione concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Contrasto con il principio di sussidiarietà - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4, artt. 27, 28, 29 e 30.
- Costituzione, artt. 97, 117, commi secondo, lett. m), e terzo, e 118, primo comma; legge 23 agosto 2004, n. 239, art. 1, comma 1; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 29, comma 2, lett. g); decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 37; legge 8 agosto 1990, n. 241, art. 14-*quater*.

Rifiuti - Norme della Regione Basilicata - Collegato alla Legge di stabilità regionale 2015 - Strategia regionale Rifiuti Zero 2020 - Previsione che il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà provvedere alla progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della Regione, con la definizione di modalità e tempi di dismissione degli impianti di incenerimento esistenti e la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti - Ricorso del Governo - Contrasto con la norma statale che prevede un sistema integrato a livello nazionale in grado di garantire il principio di autosufficienza nazionale per lo smaltimento dei rifiuti urbani - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4, art. 47, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 35, comma 1.

Pag. 103

- N. 50. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 aprile 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Energia - Norme della Regione Toscana in materia di geotermia - Disposizioni urgenti finalizzate ad assicurare l'installazione di 150 MW di potenza geotermoelettrica aggiuntiva, garantendo la sostenibilità ambientale e socio economica dei territori interessati dai permessi di ricerca relativi alle risorse geotermiche - Previsione che i procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca e delle relative proroghe, degli atti di assenso per la realizzazione di pozzi esplorativi, nonché degli atti ad essi preordinati relativi all'alta ed alla media entalpia, restano sospesi fino alla determinazione da parte della Giunta regionale del numero massimo dei pozzi esplorativi da assentire e dei criteri e parametri per la loro corretta distribuzione sul territorio, e comunque per non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale - Ricorso



del Governo - Denunciata dilatazione del termine stabilito dal legislatore statale per la definizione delle procedure di autorizzazione alla costruzione dei suddetti impianti - Violazione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” - Esorbitanza dalla potestà legislativa regionale concorrente nella stessa materia - Violazione del principio di leale collaborazione (qualora la sospensione temporanea si riferisca anche al rilascio dell’intesa regionale prevista dall’art. 3, comma 2-bis, del decreto legislativo n. 22 del 2010 per i permessi relativi ad impianti pilota) - Contrasto con la normativa sovranazionale che vieta di apporre limiti alla produzione attraverso il mancato rilascio di titoli permissivi - Inosservanza dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

- Legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17, art. 1, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e terzo; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, artt. 2, comma 1, e 12, commi 3 e 4; (direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001; direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009; Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l’11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120)..... Pag. 106

- N. 81. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia del 12 febbraio 2015.

Militari - Personale militare in servizio per conto dell’ONU in zone d’intervento - Estensione dei benefici combattentistici di cui alla legge n. 390 del 1950 - Limitazione, secondo l’interpretazione della norma censurata del Consiglio di Stato costituente “diritto vivente”, alla sola campagna di guerra del 1940-1945 - Violazione del principio di uguaglianza per l’ingiustificato diverso trattamento di situazioni omogenee.

- Legge 11 dicembre 1962, n. 1746, articolo unico.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 110

- N. 82. Ordinanza del Giudice di pace di Termini Imerese del 12 dicembre 2014.

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Esclusione - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto ai casi dei reati di competenza del giudice di pace attribuiti al Tribunale per connessione - Lesione del diritto di difesa.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 2.
- Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 112

- N. 83. Ordinanza del G.U.P. del Tribunale di Napoli del 1° dicembre 2009.

Reati e pene - Misure straordinarie per fronteggiare l’emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile - Previsione che chiunque si introduce abusivamente nelle aree di interesse strategico nazionale ovvero impedisce o rende più difficoltoso l’accesso autorizzato alle aree medesime è punito a norma dell’art. 682 cod. pen. (ingresso arbitrario in luoghi ove l’accesso è vietato nell’interesse militare dello Stato) - Denunciata indeterminata della locuzione “rende più difficoltoso” - Violazione del principio di tassatività e determinatezza della fattispecie penale - Lesione del diritto di difesa.

- Decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, art. 2, commi 4 e 5.
- Costituzione, artt. 24, 25 e 27. Pag. 113



- N. 84. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania del 9 gennaio 2015.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Campania - Norme per il recupero abitativo di sottotetti esistenti - Previsione che il recupero stesso possa essere realizzato anche in deroga alle prescrizioni della legge regionale 20 marzo 1982, n. 14, della legge regionale 20 marzo 1982, n. 17 e della legge regionale 27 giugno 1987, n. 35, dei piani territoriali urbanistici e paesaggistici, dei provvedimenti regionali in materia di parchi, con esclusione della zona A di cui all'art. 22 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 33, nonché degli strumenti urbanistici comunali vigenti ed *in itinere* e dei regolamenti edilizi vigenti - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Lesione del principio di tutela del paesaggio - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

– Legge della Regione Campania 28 novembre 2000, n. 15, art. 6.

– Costituzione, artt. 3, 9 e 117, comma secondo, lett. s). Pag. 117

- N. 85. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 13 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 al 31 dicembre 2015, degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base di essi - Denunciata finalità di salvaguardare, sino ad un termine stabilito, gli effetti della normativa dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 50 del 2014 - Sostanziale riproduzione di tale normativa rispetto a fattispecie sia future che passate - Violazione del giudicato costituzionale - Irragionevole disparità di trattamento rispetto alle locazioni ad uso abitativo soggette alla disciplina ordinaria - Insussistenza della finalità preventiva e deterrente originariamente perseguita dalla normativa in esame - Limitazioni del diritto di proprietà (immobiliare) e dell'autonomia contrattuale non correlate alla funzione sociale del bene - Rilevante e irragionevole compressione del diritto dominicale del locatore per interessi esogeni rispetto al contenuto di esso.

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

– Costituzione, artt. 3, 42, comma secondo, e 136. Pag. 124

- N. 86. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania del 13 marzo 2014.

Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio - Deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, classificate tali negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6 settembre 1985 - Esclusione dall'ambito operativo della deroga delle aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO - Mancata previsione - Violazione del principio di tutela del paesaggio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione UNESCO.

– Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 142, comma 2.

– Costituzione, artt. 9 e 117, primo comma.

Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio - Ipotesi di riconoscimento *ex lege* del carattere di interesse paesaggistico e relativa disciplina di tutela - Inclusione dei siti per i quali è intervenuto il riconoscimento di patrimonio mondiale UNESCO - Mancata previsione - Violazione del principio di tutela del paesaggio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione UNESCO.

– Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 142, comma 1.

– Costituzione, artt. 9 e 117, primo comma.



Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio - Siti per i quali è intervenuto il riconoscimento di patrimonio mondiale UNESCO - Obbligo per le Amministrazioni di adottare un provvedimento di vincolo paesaggistico su detti siti - Mancata previsione - Violazione del principio di tutela del paesaggio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione UNESCO.

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 134, 136, 139, 140 e 141.
- Costituzione, artt. 9 e 117, primo comma. Pag. 129

N. 87. Ordinanza del Tribunale di Roma del 18 novembre 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 al 31 dicembre 2015, degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base di essi - Denunciata finalità di prorogare, sino alla data predetta, l'applicazione delle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte costituzionale con sentenza n. 50 del 2014 - Protrazione della regolamentazione stabilita da tali disposizioni per i rapporti di locazione tardivamente registrati - Elusione del giudicato costituzionale - Irragionevole transitorietà della previsione in esame - Violazione del principio di eguaglianza, per disparità di trattamento tra contratti di locazione registrati tardivamente entro o dopo la data di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della sentenza succitata - Violazione del "principio dell'intangibilità del c.d. giudicato formale di incostituzionalità".

- Decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, art. 5, comma 1-ter.
- Costituzione, artt. 3, 136 e 137, comma terzo. Pag. 142

N. 88. Ordinanza del Consiglio di Stato del 22 gennaio 2015.

Università e istituzioni di alta cultura - Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario - Prevista attivazione, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Lesione del principio di tutela delle minoranze linguistiche - Violazione del principio di libertà di insegnamento.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 2, comma 2, lett. l).
- Costituzione, artt. 3, 6 e 33. Pag. 150





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 77

Sentenza 24 marzo - 13 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione della spesa degli enti territoriali - Concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135 - artt. 16, commi 3, 4 e 9, e 24-*bis*; legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), art. 1, comma 118; decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64 - art. 11, comma 8.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 16, commi 3, 4 e 9, e 24-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135; dell'art. 1, comma 118, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), e dell'art. 11, comma 8, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, promossi dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Regione autonoma Sardegna e dalla Regione siciliana, rispettivamente notificati il 12-17, il 9, il 13, il 15, il 12 e il 13 ottobre 2012, il 19-22, il 25,



il 27, il 26 e il 27 febbraio e il 5 agosto 2013, depositati il 16, il 17, il 18, il 19 e il 23 ottobre 2012, il 25 febbraio, il 4, il 5, l'8 marzo e il 12 agosto 2013 e iscritti ai nn. 144, 149, 155, 156, 159, 160 e 170 del registro ricorsi 2012 ed ai nn. 24, 30, 32, 33, 35, 41, 43 e 80 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 24 marzo 2015 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Michele Costa e Cristina Bernardi per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento, per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Beatrice Fiandaca e Marina Valli per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per notificazione il 12 ottobre 2012, ricevuto il successivo 17 ottobre e depositato il 16 ottobre 2012 (reg. ric. n. 144 del 2012), la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, commi 3 e 4, e 24-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, in riferimento agli artt. 2, lettera *a*), 3, lettera *f*), 4, 12, 48-*bis* e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), nonché in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e ai principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

L'art. 16, comma 3, nel testo oggetto di ricorso, stabilisce che «Con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013 e 1.500 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, sulla base di apposito accordo sancito tra le medesime autonomie speciali in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012. In caso di mancato accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, l'accantonamento è effettuato, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 15 ottobre 2012, in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato articolo 27, gli obiettivi del patto di stabilità interno delle predette autonomie speciali sono rideterminati tenendo conto degli importi derivanti dalle predette procedure».

La ricorrente evidenzia che la norma impugnata pone a carico del bilancio regionale, «senza limiti temporali precisi», un contributo che ne compromette la solidità finanziaria e che viene imposto unilateralmente, in violazione del principio pattizio che dovrebbe regolare «tutti i rapporti finanziari tra lo Stato e le Autonomie speciali». In particolare, sarebbe inadeguato il rinvio operato dalla norma impugnata all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), posto che non si prevede alcun termine entro il quale adottare la normativa di attuazione statutaria.

In secondo luogo, la normativa statale non potrebbe incidere sulla partecipazione della Regione ai tributi erariali stabilendo che il contributo dovuto dalla prima sia accantonato a valere su quanto spettante alla Valle d'Aosta a tale titolo.

Come precisato dall'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta), la compartecipazione ai tributi erariali, nella misura determinata dalla legge n. 690 del 1981 in relazione all'art. 12 dello statuto, non sarebbe modificabile se non attraverso il procedimento di revisione dello statuto e di adozione delle norme di attuazione (artt. 48-*bis* e 50 dello statuto regionale speciale).

Per mezzo della norma impugnata, il legislatore statale avrebbe perciò violato la competenza regionale in materia di ordinamento contabile (art. 2, lettera *a*, dello statuto) e di finanze regionali e comunali (art. 3, lettera *f*, dello statuto) anche in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., applicabili in forza dell'art. 10 della legge costituzionale



n. 3 del 2001. Tale violazione ricadrebbe in danno dell'esercizio delle funzioni amministrative spettanti alla Regione ai sensi dell'art. 4 dello statuto.

Per i medesimi motivi il meccanismo introdotto dal legislatore statale contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, quest'ultimo desunto dagli artt. 5 e 120 Cost.

L'art. 16, comma 4, impugnato, si riferisce, invece, all'ulteriore concorso delle autonomie speciali alla manovra finanziaria previsto dall'art. 32, comma 10, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012). L'art. 32, commi 11 e 12, prevede che un accordo tra lo Stato e le autonomie speciali determini, sulla base degli importi indicati dal comma 10, il livello delle spese correnti e in conto capitale (comma 11) e, in alternativa, quanto alla sola Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, il saldo programmatico (comma 12). La disposizione censurata aggiunge all'art. 32 un comma 12-*bis*, che regola l'ipotesi in cui l'accordo non sia raggiunto entro il 31 luglio, imponendo alle autonomie speciali l'osservanza dei contributi specificamente indicati dalle lettere *a)* e *b)*, oltre che di ogni altro contributo gravante su di esse (lettera *d)*.

La ricorrente ritiene che tale previsione sia afflitta dai medesimi vizi già dedotti a proposito del precedente comma 3, con particolare riferimento alla violazione del principio dell'accordo tra Stato ed autonomie speciali.

Infine, per i medesimi motivi, sarebbe illegittima la clausola di salvaguardia recata dall'art. 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012, dato che essa prevederebbe la diretta applicabilità alla Regione Valle d'Aosta delle regole enunciate dall'impugnato art. 16.

2.- Con un secondo ricorso spedito per la notificazione il 19 febbraio 2013, ricevuto il successivo 22 febbraio e depositato il 25 febbraio 2013 (reg. ric. n. 24 del 2013), la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 118, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), in riferimento agli artt. 2, lettera *a)*, 3, lettera *f)*, 4, 12, 48-*bis* e 50 della legge costituzionale n. 4 del 1948 e agli artt. da 2 a 7 della legge n. 690 del 1981, nonché in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, quest'ultimo desunto dagli artt. 5 e 120 Cost.

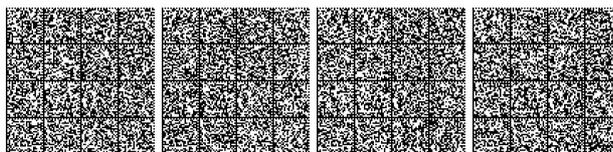
La norma impugnata modifica l'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, stabilendo che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, gli importi posti a carico delle autonomie speciali sono incrementati di 500 milioni di euro annui.

La ricorrente ritiene illegittima tale previsione per le medesime ragioni enunciate con riguardo all'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012.

3.- Con ricorso notificato il 9 ottobre 2012 e depositato il 17 ottobre 2012 (reg. ric. n. 149 del 2012), la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, commi 3 e 4, e 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 69, 70, 75, 79, 103, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), agli artt. 9, 10, 10-*bis* e 16 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), all'art. 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), nonché ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

La Provincia autonoma osserva che, con l'art. 16, commi 3 e 4, del d.l. n. 95 del 2012, il legislatore statale ha imposto alla ricorrente contributi alla finanza pubblica in via unilaterale, e in violazione del principio dell'accordo tra Stato ed autonomie speciali, desunto dagli artt. 79, 83, 103, 104 e 107 dello statuto, e del principio di leale collaborazione. Né varrebbe replicare che le disposizioni impugnate producono effetti solo fino alla conclusione dell'accordo o comunque fino all'adozione di norme di attuazione dello statuto, posto che non è previsto, né può esserlo, alcun termine perentorio a tali fini.

Inoltre, il carattere immediatamente applicativo dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 genererebbe un contrasto con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che, nelle materie di competenza provinciale, pone a carico della Provincia un mero obbligo di adeguamento alla sopravvenuta normativa statale, e non consente che essa produca subito effetti. Nel caso di specie, sarebbero in gioco le competenze della Provincia in materia di autonomia finanziaria (art. 83 dello statuto e art. 16 del d.lgs. n. 268 del 1992), ordinamento degli uffici e del personale (art. 8, numero 1 dello statuto), finanza locale (artt. 80 e 81 dello statuto), igiene e sanità (art. 9, numero 10 dello statuto), con riguardo al finanziamento del sistema sanitario.



La ricorrente aggiunge, in riferimento all'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 che, in base agli artt. 69, 70, 75 e 79 dello statuto, nonché all'art. 2, commi 106 e 108, della legge n. 191 del 2009, approvata ai sensi dell'art. 104 dello statuto, le quote dei proventi erariali spettanti alla Provincia non possono venire trattenute dallo Stato, ma vanno immediatamente poste a disposizione presso la tesoreria provinciale dello Stato, secondo le modalità definite dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 20 luglio 2011 (Attuazione dell'articolo 2, comma 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, in materia di versamenti diretti delle quote dei proventi erariali spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano).

Infine la Provincia autonoma di Bolzano lamenta, con riguardo ai parametri già enunciati, che il concorso alla finanza pubblica indicato dall'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 non incontra limiti temporali.

La ricorrente impugna, con riferimento ai parametri già esposti, anche l'art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui rende direttamente applicabile l'art. 16, comma 3, alla Provincia. Si tratterebbe di norma di dettaglio, che irragionevolmente comprime l'autonomia statutaria.

4.- Con un secondo ricorso spedito per la notificazione il 25 febbraio 2013, ricevuto il successivo 5 marzo e depositato il 4 marzo 2013 (reg. ric. n. 30 del 2013), la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012, in riferimento agli artt. 75, 79, 83, 103, 104 e 107 dello statuto, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, all'art. 16 del d.lgs. n. 268 del 1992 e ai principi di leale collaborazione, di ragionevolezza e di delimitazione temporale.

La ricorrente ribadisce che l'incremento del contributo previsto dall'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 nella misura di 500 milioni di euro all'anno incorre nei medesimi vizi già dedotti nei confronti dell'art. 16.

5.- Con ricorso notificato il 13 ottobre 2012 e depositato il 18 ottobre 2012 (reg. ric. n. 155 del 2012), la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, commi 3 e 4, e 24-bis del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 69, 79, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972 e all'art. 2, comma 108, della legge n. 191 del 2009.

L'art. 16, comma 3, impugnato, determinerebbe «una ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali» che «non ha alcuna base statutaria».

La ricorrente evidenzia, in particolare, che il concorso alla finanza pubblica avviene o nei modi indicati dall'art. 79 dello statuto o in forza dell'accordo con lo Stato ivi previsto. Pertanto, un accantonamento unilaterale, come quello derivante dalla norma impugnata, lede il principio dell'accordo, in riferimento agli artt. 79, 104 e 107 dello statuto.

Esso, inoltre, contrasta con tali parametri anche sotto tre altri profili. La norma impugnata, predeterminando il contenuto dell'accordo quanto al rispetto degli importi indicati, rende meramente fittizio il rinvio alla fonte concertata e introduce un criterio per ripartire il contributo tra le autonomie speciali, quello relativo alle spese sostenute per consumi intermedi, che non è stato oggetto di concertazione. Infine, il contributo è disposto a decorrere dall'anno 2015, e dunque a tempo indeterminato, in contrasto con la natura necessariamente transitoria che esso dovrebbe rivestire.

La Regione aggiunge che disporre un accantonamento sulla compartecipazione ai tributi erariali assicurati dall'art. 69 dello statuto viola tale ultima previsione, nonché l'art. 2, comma 108, della legge n. 191 del 2009, che assicura il diretto versamento delle somme mediante il deposito presso la tesoreria provinciale dello Stato.

L'art. 16, comma 4, a propria volta, violerebbe gli artt. 79 e 104 dello statuto ed il principio dell'accordo, perché prevede una modalità di partecipazione della Regione al patto di stabilità incompatibile con tali previsioni. Peraltro, nella parte in cui la disposizione impugnata ribadisce la vigenza di contributi posti a carico della ricorrente da altra normativa, anch'essa impugnata in separati giudizi innanzi a questa Corte, vi sarebbe una illegittimità in via derivata.

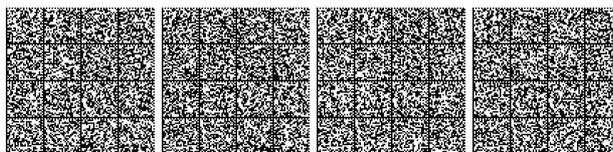
L'art. 16, comma 4, lederebbe il principio pattizio anche perché prevede un termine perentorio di conclusione dell'accordo, scaduto il quale vengono imposte alla ricorrente conseguenze unilateralmente determinate dallo Stato, con l'effetto di vanificare la previsione stessa dell'intesa.

Infine, l'art. 24-bis, nella parte in cui afferma l'applicabilità alle autonomie speciali dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, incorrerebbe nei medesimi vizi dedotti rispetto a quest'ultima disposizione.

6.- Con un secondo ricorso notificato il 27 febbraio 2013 e depositato il 5 marzo 2013 (reg. ric. n. 33 del 2013), la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012, in riferimento agli artt. 69, 79, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972 e all'art. 2, comma 108, della legge n. 191 del 2009.

La ricorrente svolge le medesime censure proposte nel precedente ricorso (reg. ric. n. 155 del 2012) avverso l'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012.

7.- Con ricorso notificato il 13 ottobre 2012 e depositato il 18 ottobre 2012 (reg. ric. n. 156 del 2012), la Provincia autonoma di Trento ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, commi 3 e 4, e 24-bis



del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 75, 79, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972 e all'art. 2, comma 108, della legge n. 191 del 2009.

Il ricorso è analogo a quello proposto dalla Regione Trentino-Alto Adige (reg. ric. n. 155 del 2012) e svolge le medesime censure.

8.- Con un secondo ricorso notificato il 27 febbraio 2013 e depositato il 5 marzo 2013 (reg. ric. n. 35 del 2013), la Provincia autonoma di Trento ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012, in riferimento agli artt. 75, 79, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972 e all'art. 2, comma 108, della legge n. 191 del 2009.

La ricorrente svolge le medesime censure proposte nel precedente ricorso (reg. ric. n. 156 del 2012) avverso l'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012.

9.- Con ricorso notificato il 15 ottobre 2012 e depositato il 19 ottobre 2012 (reg. ric. n. 159 del 2012), la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 3, 116 e 119 Cost., agli artt. 49, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e al principio di leale collaborazione. La medesima Regione ha poi impugnato l'art. 16, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 4, comma 1-bis, e 51 dello statuto. La ricorrente, con riguardo all'art. 16, comma 3, impugnato, premette che i rapporti finanziari tra Stato ed autonomie speciali sono retti dal principio dell'accordo, in conformità al quale è stato approvato l'art. 1, commi 152 e 156, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011). Quest'ultima disposizione, perciò, regola già il concorso della Regione alla finanza pubblica, e non potrebbe essere modificata in via unilaterale dal legislatore statale.

L'art. 16, comma 3, sarebbe, pertanto, lesivo del principio di leale collaborazione e degli artt. 63 e 65 dello statuto, posto che le sole modifiche consentite all'accordo andrebbero introdotte con il procedimento di revisione statutaria o di adozione della normativa di attuazione.

Sarebbe violato anche l'art. 49 dello statuto, perché l'accantonamento disposto a carico della compartecipazione regionale ai tributi erariali priva la Regione di entrate assicurate dalla previsione statutaria, senza che ricorrano i presupposti richiesti a tale scopo dall'art. 4 del d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), quanto alla riserva all'erario di determinati tributi. Né gioverebbe il rinvio operato dalla norma impugnata alla normativa di attuazione statutaria, posto che l'accantonamento ha efficacia immediata e considerato che l'art. 16, comma 3, introdurrebbe un vincolo di contenuto per le norme di attuazione, tale da rendere fittizio il rinvio alla fonte concertata.

L'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 sarebbe in contrasto con tali parametri anche nella parte in cui adotta un criterio di riparto del contributo tra le autonomie speciali non pattuito con queste ultime, e nella parte in cui prescrive un contributo alla finanza pubblica privo di limite temporale.

La ricorrente aggiunge che l'art. 16, comma 3, contrasta anche con gli artt. 3, 116 e 119 Cost. e con l'art. 48 dello statuto sotto molteplici profili. Anzitutto, esso non terrebbe conto della speciale autonomia finanziaria della Regione Friuli-Venezia Giulia, ed anzi le imporrebbe un trattamento peggiore rispetto alle Regioni ordinarie.

In secondo luogo, il sacrificio richiesto alla Regione sarebbe manifestamente irragionevole, perché gravoso.

In terzo luogo, spetterebbe allo Stato dimostrare che tali interventi sono compatibili con il corretto esercizio delle funzioni assegnate al sistema regionale, anzitutto valutando il fabbisogno di spesa regionale: nel caso di specie, tale valutazione è stata omessa, ciò che avrebbe comportato il paventato effetto in danno del regolare adempimento delle funzioni pubbliche regionali.

Viene poi impugnato l'art. 16, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 4, comma 1-bis, e 51 dello statuto. Tale disposizione vieta alle Province di assumere personale a tempo indeterminato nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione di tali enti.

La ricorrente ritiene che la norma impugnata non le sia applicabile, in forza della clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012. In caso contrario, la Regione ritiene la disposizione illegittima, in ragione dell'incostituzionalità delle procedure di razionalizzazione indicate dall'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, impugnato con l'odierno ricorso. In ogni caso si tratterebbe di disposizione «specifica e puntuale», tale da ledere la competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali (art. 4, comma 1-bis, dello statuto, non richiamato espressamente) e di finanza locale (art. 51 dello statuto, non richiamato espressamente).

10.- Con un secondo ricorso notificato il 27 febbraio 2013 e depositato il 4 marzo 2013 (reg. ric. n. 32 del 2013), la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1,



comma 118, della legge n. 228 del 2012, in riferimento agli artt. 3, 116 e 119 Cost., agli artt. 49, 63 e 65 della legge costituzionale n. 1 del 1963 e al principio di leale collaborazione.

La ricorrente svolge le medesime censure proposte nel precedente ricorso (reg. ric. n. 159 del 2012) avverso l'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012.

11.- Con ricorso notificato il 12 ottobre 2012 e depositato il 19 ottobre 2012 (reg. ric. n. 160 del 2012), la Regione autonoma Sardegna ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, commi 3 e 4, e 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost., agli artt. 6, 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e al principio di leale collaborazione.

Con riguardo all'art. 16, comma 3, la ricorrente premette che lo Stato non ha ancora provveduto a conferire piena attuazione all'art. 8 dello statuto, che ha rideterminato le forme di compartecipazione della Regione Sardegna ai tributi erariali. Il contributo richiesto appare perciò lesivo, secondo la ricorrente, dell'art. 8 dello statuto e del principio di leale collaborazione, non potendo lo Stato operare accantonamenti prima di avere adempiuto ai propri obblighi.

Sarebbero poi lesi l'art. 119, quinto comma, Cost. e l'art. 6 dello statuto, perché il contributo richiesto impedirebbe alla Regione di finanziare e porre in essere le funzioni pubbliche di cui è titolare.

Infine la natura temporalmente indeterminata del contributo sarebbe in contrasto con l'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119 Cost. e dall'art. 7 dello statuto.

Quanto all'art. 16, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, la ricorrente osserva che esso ha carattere peggiorativo riguardo alle modalità di partecipazione della Regione al patto di stabilità. La previsione secondo cui le misure indicate dalla norma impugnata si applicano ove l'accordo tra Stato e Regioni non sia raggiunto entro il 31 luglio violerebbe il principio di leale collaborazione per un duplice profilo. Anzitutto, il termine del 31 luglio sarebbe «sostanzialmente impossibile da rispettare», posto che il d.l. n. 95 del 2012 è stato pubblicato solo il 6 luglio e la legge di conversione il 14 agosto. In secondo luogo, tale termine sarebbe perentorio, anche perché posteriore al termine del 31 marzo 2012, entro il quale la Regione deve inviare la proposta di intesa. Ma la perentorietà non si concilierebbe con il principio dell'accordo, cui sono ispirati i rapporti finanziari tra Stato ed autonomie speciali.

La ricorrente impugna inoltre l'art. 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012, evidenziando che la norma, nella parte in cui afferma la diretta applicabilità dell'art. 16, comma 3, alle autonomie speciali, è affetta dai medesimi vizi denunciati rispetto a quest'ultima disposizione.

12.- Con un secondo ricorso notificato il 26 febbraio 2013 e depositato l'8 marzo 2013 (reg. ric. n. 41 del 2013), la Regione autonoma Sardegna ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012, in riferimento agli artt. 3, 117 e 119 Cost., agli artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge costituzionale n. 3 del 1948 e al principio di leale collaborazione.

Approfondendo le censure già rivolte verso l'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, la ricorrente denuncia anzitutto la violazione del metodo dell'accordo nel disciplinare i rapporti finanziari con lo Stato, come imposto dagli artt. 117 e 119 Cost., dagli artt. 7 e 8 dello statuto e dal principio di leale collaborazione.

Vengono poi riproposte le censure già mosse verso l'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, sottolineando che il pregiudizio relativo al corretto esercizio delle funzioni amministrative della Regione determina la violazione degli artt. 3, 4, 5 e 6 dello statuto.

Infine, la ricorrente reputa particolarmente "odioso" nei suoi confronti l'accantonamento delle compartecipazioni sui tributi erariali, poiché l'art. 8 dello statuto continuerebbe a non ricevere applicazione da parte dello Stato, come questa Corte avrebbe già affermato con le sentenze n. 99 e n. 118 del 2012. Sarebbe perciò manifestamente irragionevole e contraddittorio (art. 3 Cost.) imporre un ulteriore sacrificio alle finanze regionali, mentre si nega alla Regione di elevare il livello delle spese in ragione dell'incremento delle compartecipazioni assicurato dall'art. 8 dello statuto.

13.- Con un terzo ricorso notificato il 5 agosto 2013 e depositato il 12 agosto 2013 (reg. ric. n. 80 del 2013), la Regione autonoma Sardegna ha impugnato, tra le altre disposizioni, l'art. 11, comma 8, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, agli artt. 7 e 8 dello statuto e al principio di leale collaborazione.

La norma impugnata modifica l'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, stabilendo che, in alternativa all'accantonamento delle compartecipazioni regionali ai tributi erariali, la Regione può concordare con il Ministero per la coesione territoriale ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che le somme siano trattenute dalle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione.



La ricorrente reputa che tale previsione aggravi il vizio già contenuto nell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, perché il Fondo, disciplinato dall'art. 2 e seguenti del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42), conferisce attuazione al principio di perequazione territoriale fissato dall'art. 119, quinto comma, Cost. Tale Fondo non potrebbe venire «depauperato in ragione di un contributo di finanza pubblica illegittimo», anche in forza dell'art. 8, comma 1, lettera l), dello statuto, che annovera tra le entrate regionali i contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche.

La Regione ribadisce, poi, le censure già svolte nel precedente ricorso (reg. ric. n. 160 del 2012) a proposito dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, anche con riferimento alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., perché la norma eccederebbe i limiti dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

14.- Con ricorso notificato il 13 ottobre 2012 e depositato il 23 ottobre 2012 (reg. ric. n. 170 del 2012), la Regione siciliana ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

La ricorrente ritiene che il contributo posto a carico della Regione costituisca una «dissimulata riserva» a favore dello Stato di quote regionali di compartecipazione ai tributi erariali, in difetto dei presupposti a tal fine imposti allo Stato dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, ed in violazione dell'art. 36 dello statuto. A maggior ragione, sarebbe illegittimo che il contributo non abbia limiti temporali.

Con tale meccanismo, non derogato dalla clausola di salvaguardia, la norma impugnata violerebbe il principio dell'accordo nella disciplina dei rapporti finanziari tra Stato e Regione siciliana, desumibile dall'art. 43 dello statuto. Tale principio, a parere della ricorrente, non sarebbe soddisfatto neppure in presenza di un accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni, essendo invece necessario osservare le procedure speciali previste dallo statuto.

Infine la ricorrente sottolinea che, per effetto delle riserve all'erario di quote regionali di tributi spettanti ai sensi dell'art. 36 dello statuto, la norma impugnata compromette l'esercizio delle funzioni amministrative da parte del sistema regionale.

15.- Con un secondo ricorso notificato il 27 febbraio 2013 e depositato l'8 marzo 2013 (reg. ric. n. 43 del 2013), la Regione siciliana ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012, in riferimento all'art. 43 dello statuto, all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 e al principio di leale collaborazione.

La ricorrente ripropone le censure già svolte nel precedente ricorso (reg. ric. n. 170 del 2012) nei riguardi dell'art. 16, comma 3, ricostruendo l'evoluzione della normativa statale in punto di contributi alla finanza pubblica da parte delle autonomie speciali.

16.- In tutti i ricorsi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, con memorie di analogo contenuto, chiedendo che essi siano dichiarati inammissibili o infondati.

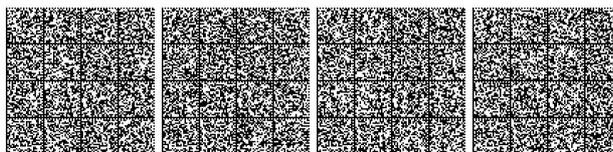
Le norme impuginate costituirebbero principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, imposti dall'emergenza finanziaria, a fronte dei quali non vi sarebbe ragione di distinguere Regioni ordinarie e autonomie speciali. Le prerogative regionali sarebbero adeguatamente salvaguardate, sia dal rinvio operato all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, sia dalla natura residuale delle misure, che scattano solo se non è raggiunto un accordo tra lo Stato e le autonomie speciali. Con riguardo al riparto del contributo tra le autonomie speciali, aggiunge l'Avvocatura generale dello Stato, l'accordo è stato raggiunto e recepito con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 27 novembre 2012 (Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento).

Su tale profilo del contenzioso sarebbe perciò sopraggiunta la cessazione della materia del contendere.

In questo contesto le norme impuginate non arrecherebbero alcun pregiudizio alle ricorrenti, così da renderne inammissibili i ricorsi. In particolare le ricorrenti non avrebbero allegato alcuna disparità di trattamento tra le Regioni in conseguenza delle norme impuginate, né l'esistenza di squilibri economico-finanziari.

Con specifico riferimento all'art. 79 dello statuto speciale regionale, applicabile alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, l'Avvocatura afferma che esso assoggetta al principio dell'accordo solo le modalità di conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, ma non la determinazione della misura del contributo, la quale costituirebbe oggetto di competenza legislativa statale.

Con riguardo all'impugnativa dell'art. 16, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012 da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, l'Avvocatura dubita che la norma sia applicabile a tale ricorrente, in forza della clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis, e afferma che, in ogni caso, essa costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.



Con riferimento all'art. 11, comma 8, del d.l. n. 35 del 2013, impugnato dalla Regione autonoma Sardegna, la difesa dello Stato sottolinea che si tratta di una norma applicabile solo su richiesta della Regione, sicché la censura sarebbe inammissibile e, nel merito, non fondata.

17.- Tutte le ricorrenti hanno depositato memorie, insistendo per l'accoglimento dei ricorsi.

La Regione autonoma Valle d'Aosta, in particolare, contesta il carattere eccezionale dell'intervento normativo statale, posto che esso fa seguito ad analoghe norme volte a trattenere le quote di tributi erariali spettanti alle autonomie speciali, ovvero agli artt. 13, comma 17, 14, comma 13-bis, e 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214; all'art. 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, e all'art. 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012. Da tali misure è derivata una riduzione delle entrate pari ad euro 93,5 milioni su 1,2 miliardi nel 2012, destinata a divenire di 163 milioni nel 2013.

La Provincia autonoma di Bolzano, alla luce delle sentenze n. 229 e n. 236 del 2013 di questa Corte, afferma di avere proposto ricorso solo in via cautelativa e reputa che l'art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012 imponga di escludere l'applicabilità delle norme impuginate alle autonomie speciali. Peraltro, tale applicazione è stata già disposta con il decreto ministeriale 27 novembre 2012 e con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 settembre 2013 (Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento), atti impugnati dalla Provincia con conflitto di attribuzione. Essi hanno infatti operato il riparto del contributo tra le autonomie speciali secondo criteri che la ricorrente reputa illegittimi, sulla base di argomenti che non sono stati posti a base dei ricorsi trattati in questa sede.

La Provincia ribadisce, infine, che le norme impuginate non possono reputarsi transitorie, poiché non è previsto alcun termine ai fini dell'adozione delle norme di attuazione statutaria che renderebbero inapplicabili le misure da esse disposte.

La Regione autonoma Trentino-Alto Adige e la Provincia autonoma di Trento hanno depositato memorie di analogo contenuto, con cui si è replicato alle eccezioni dell'Avvocatura generale dello Stato, svolte con l'atto di costituzione, e con successive memorie.

Dopo avere rilevato che le modifiche normative intervenute nelle more del giudizio non hanno attenuato la lesività delle norme impuginate, le ricorrenti negano che il decreto ministeriale 27 novembre 2012 abbia determinato la cessazione della materia del contendere sul contestato criterio di riparto del contributo enunciato dall'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, poiché tale decreto ministeriale avrebbe applicato una norma efficace, nelle more del giudizio finalizzato alla declaratoria di incostituzionalità di tale disposizione. Inoltre le ricorrenti contestano che, ai fini dell'ammissibilità, i ricorsi dovessero evidenziare una disparità di trattamento tra Regioni, ovvero dimostrare che le norme impuginate arrechino squilibri finanziari, essendo sufficiente, invece, denunciarne il contrasto con lo statuto.

Con riferimento all'art. 16, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, le ricorrenti reputano le censure ampiamente motivate e del tutto autonome rispetto a quelle dedotte negli altri contenziosi pendenti innanzi a questa Corte.

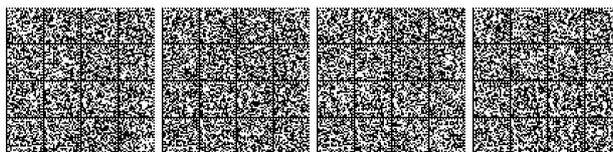
Inoltre esse osservano che l'art. 79 dello statuto assoggetta al principio dell'accordo non le modalità di perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ma direttamente i saldi di bilancio, ovvero il risparmio pubblico (entrate correnti-spese correnti), il saldo netto da finanziare (entrate finali-spese finali), l'avanzo primario e il ricorso al mercato. Si tratta, perciò, di valori, e non di mere modalità.

Sarebbe priva di rilievo la circostanza che le misure contestate trovino applicazione solo in caso di mancato accordo tra lo Stato e le autonomie speciali, posto che i ricorsi deducono proprio l'illegittimità costituzionale di un simile meccanismo con cui lo Stato intende sfuggire all'obbligo di raggiungere l'intesa.

Infine andrebbe escluso che l'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 corrisponda a competenze dello Stato diverse dal coordinamento della finanza pubblica.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha svolto deduzioni analoghe a quelle appena esposte per i punti di comune interesse con la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e con la Provincia di Trento.

Quanto poi all'art. 16, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, la ricorrente ribadisce che un divieto di assumere personale eccede i limiti che lo Stato può imporre a titolo di principio di coordinamento della finanza pubblica, giacché sarebbero ammissibili solo limiti alla spesa per il personale nel suo complesso.



Inoltre, una volta dichiarata, con la sentenza n. 220 del 2013 di questa Corte, l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, ne dovrebbe seguire l'inapplicabilità dell'art. 16, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, che sarebbe stato applicabile nelle more del processo di riduzione delle Province disposto dall'art. 17.

La Regione autonoma Sardegna rileva che, sulla base della sentenza n. 236 del 2013 di questa Corte, sarebbe auspicabile attribuire all'art. 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012 il significato di escludere l'applicabilità integrale delle norme impugnate alle autonomie speciali.

In caso contrario, la ricorrente ribadisce che il rinvio operato dall'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 alle procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 non vale a salvaguardare le prerogative regionali, anche perché rimarrà comunque in capo alle Regioni il contributo straordinario senza limiti temporali fissato dalla disposizione impugnata, mentre potrebbe mutare solamente il modo in cui le regolazioni finanziarie si traducono in effettivi trasferimenti di liquidità e di risorse.

Quanto alle eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato, la ricorrente osserva che lo squilibrio finanziario cui è costretta emerge con evidenza dal contenzioso, già rammentato, relativo all'attuazione dell'art. 8 dello statuto, e che, anzi, proprio la modifica di quest'ultima disposizione comprova la grave alterazione tra mezzi e risorse. Alla luce di ciò il ritardo nella definizione degli accordi tra Stato e Regione attinenti alla finanza pubblica sarebbe da imputare allo Stato e non potrebbe giustificare le misure imposte a titolo suppletivo dalle norme impugnate.

Con riferimento all'art. 11, comma 8, del d.l. n. 35 del 2013, per ribadire il grave pregiudizio che la norma impugnata le arreca, la ricorrente si dilunga nuovamente sul contenzioso in corso con lo Stato circa l'attuazione dell'art. 8 dello statuto.

La Regione siciliana premette che le modifiche normative intervenute sull'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 non hanno carattere satisfattivo e sostiene che, per effetto di plurime normative, il contributo della ricorrente alla finanza pubblica è ingente, e tale da comportare un pregiudizio rilevante.

18.- Anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memorie, insistendo sulle conclusioni già formulate.

In particolare, l'Avvocatura sottolinea che il riparto del contributo di cui all'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunti dal SIOPE, si affida ad un criterio non arbitrario, ma certificato e garantito.

L'accantonamento delle quote di tributi erariali corrisponderebbe, poi, all'esercizio della competenza statale in materia di «sistema tributario e contabile e di perequazione finanziaria».

Viene poi dedotta l'inammissibilità delle censure svolte dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige e dalla Provincia autonoma di Trento rispetto all'art. 16, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, per genericità, anche con riguardo alle censure di illegittimità per invalidità derivata.

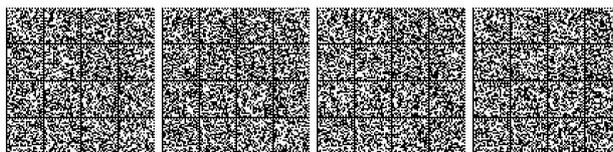
19.- Talune ricorrenti hanno depositato ulteriori memorie. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha rammentato che l'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 ha ricevuto attuazione anche nel 2014 tramite il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 17 giugno 2014 (Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento).

La Provincia autonoma di Bolzano, allo stesso modo, riferisce che l'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 ha trovato attuazione, prima con il decreto ministeriale 27 novembre 2012, poi con il decreto ministeriale 23 settembre 2013, ed infine con il decreto ministeriale 17 giugno 2014, e aggiunge di avere proposto contro tali atti conflitto di attribuzione.

La ricorrente specifica che i decreti ministeriali appena citati hanno determinato una sproporzione tra le autonomie speciali, in danno della Provincia autonoma di Bolzano, perché sono state privilegiate le «amministrazioni con maggiore spesa indiretta, rispetto a quelle con maggiore spesa diretta». Più favorevole, per tale aspetto, appare alla ricorrente l'art. 46, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89. Questa stessa Corte, con la sentenza n. 79 del 2014, avrebbe ritenuto che i criteri di riparto del contributo tra le autonomie speciali, in quanto basati sul livello dei consumi intermedi, sarebbero costituzionalmente illegittimi.

L'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012 avrebbe ulteriormente aggravato il pregiudizio subito dalla ricorrente, incrementando l'importo dovuto a titolo di contributo. Ogni modifica normativa intervenuta sul testo dell'art. 16, comma 3, impugnato, è tale, secondo la ricorrente, da comportare il trasferimento delle questioni sul testo attualmente vigente.

Da ultimo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato due memorie, con le quali ha dichiarato che intende rinunciare all'impugnativa dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, e dell'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012.



La Regione insiste, invece, per l'accoglimento della questione relativa all'art. 16, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, rilevando che tale disposizione non ha subito modifiche.

Considerato in diritto

1.- Le Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 144 del 2012), Trentino-Alto Adige/Südtirol (reg. ric. n. 155 del 2012), Sardegna (reg. ric. n. 160 del 2012), Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. n. 159 del 2012), la Regione siciliana (reg. ric. n. 170 del 2012) e le Province autonome di Trento e di Bolzano (rispettivamente, reg. ric. n. 156 e n. 149 del 2012) hanno promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135. L'art. 16, comma 4, e l'art. 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012, invece, sono stati impugnati da tutte le ricorrenti, con l'eccezione della Regione siciliana e della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Quest'ultima ha censurato anche l'art. 16, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012.

Tutte le ricorrenti hanno poi proposto altri ricorsi (rispettivamente, reg. ric. n. 24, n. 33, n. 41, n. 32, n. 43, n. 35 e n. 30 del 2013), con i quali hanno impugnato, tra l'altro, l'art. 1, comma 118, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), che apporta modifiche all'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012. La sola Regione autonoma Sardegna, con separato ricorso (reg. ric. n. 80 del 2013), ha impugnato, tra l'altro, anche l'art. 11, comma 8, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, che reca un'ulteriore modifica all'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012.

2.- Più in particolare, la Regione autonoma Valle d'Aosta ha impugnato gli artt. 16, commi 3 e 4, e 24-*bis*, del d.l. n. 95 del 2012, e l'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012, in riferimento agli artt. 2, lettera *a*), 3, lettera *f*), 4, 12, 48-*bis* e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), nonché in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, quest'ultimo desunto dagli artt. 5 e 120 Cost.

La Regione autonoma Trentino-Alto Adige e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato gli artt. 16, commi 3 e 4, e 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012, e l'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012, in riferimento agli artt. 69, 75, 79, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e all'art. 2, comma 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010).

La Regione autonoma Sardegna ha impugnato gli artt. 16, commi 3 e 4, e 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost., agli artt. 6, 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e al principio di leale collaborazione. Ha impugnato, inoltre, sia l'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012, in riferimento agli artt. 3, 117 e 119 Cost., agli artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge costituzionale n. 3 del 1948 e al principio di leale collaborazione, sia l'art. 11, comma 8, del d.l. n. 35 del 2013, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, agli artt. 7 e 8 dello statuto e al principio di leale collaborazione.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato l'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, e l'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012, in riferimento agli artt. 3, 116 e 119 Cost., agli artt. 49, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e al principio di leale collaborazione. Ha impugnato inoltre l'art. 16, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 4, comma 1-*bis*, e 51 dello statuto.

La Regione siciliana ha impugnato l'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria). Ha impugnato inoltre l'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012, in riferimento all'art. 43 dello statuto, all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 e al principio di leale collaborazione.

La Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato gli artt. 16, commi 3 e 4, e 24-*bis*, del d.l. n. 95 del 2012, in riferimento agli artt. 69, 70, 75, 79, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, agli artt. 9, 10, 10-*bis* e 16 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di



finanza regionale e provinciale), all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), all'art. 2, commi 106 e 108, della legge n. 191 del 2009, nonché ai principi di leale collaborazione e di ragionevolezza. Ha impugnato inoltre l'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012, in riferimento agli artt. 75, 79, 83, 103, 104 e 107 dello statuto, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, all'art. 16 del d.lgs. n. 268 del 1992 e ai principi di leale collaborazione, ragionevolezza e di «delimitazione temporale».

3.- I ricorsi vertono sulle medesime disposizioni e pongono problemi analoghi, sicché ne appare opportuna la riunione ai fini di una decisione congiunta, riservando a separate decisioni la trattazione delle questioni vertenti sulle altre disposizioni con essi impuginate.

4.- Nelle more del giudizio, le Regioni autonome Trentino-Alto Adige, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia, e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno raggiunto con lo Stato accordi in materia di finanza pubblica. Ne è seguita, da parte di tali ricorrenti, per quanto qui di interesse, la rinuncia ai ricorsi, salva l'impugnazione dell'art. 16, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012 da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Nonostante abbia raggiunto un analogo accordo, la Regione siciliana non ha rinunciato ai ricorsi.

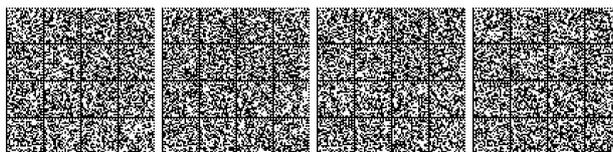
L'accettazione della rinuncia, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, determina l'estinzione dei giudizi promossi dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome. In difetto di accettazione, ma anche di un interesse da parte dello Stato a coltivare i giudizi, va dichiarata cessata la materia del contendere con riferimento a tutti i giudizi promossi dalle Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, con l'eccezione del ricorso reg. ric. n. 159 del 2012 di quest'ultima, limitatamente all'art. 16, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012 (da ultimo, sentenza n. 46 del 2015).

Restano altresì da decidere i ricorsi della Regione autonoma Valle d'Aosta e della Regione siciliana.

5.- L'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 ha subito, nelle more dei giudizi, alcune modifiche, una delle quali, introdotta dall'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012, è stata oggetto di autonoma impugnazione da parte delle ricorrenti. L'art. 11, comma 8, del d.l. n. 35 del 2013, ha permesso di imputare il concorso delle autonomie speciali, previsto dalla norma impugnata, al Fondo per lo sviluppo e la coesione, mentre l'art. 1, comma 469, della legge n. 228 del 2012 ha modificato le date dell'anno entro cui dare corso agli adempimenti previsti dalla disposizione censurata. Si tratta di modificazioni marginali, che non incidono sulle censure svolte dalle ricorrenti e, in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione (da ultimo, sentenza n. 46 del 2015), impongono di trasferire le originarie questioni sul testo attualmente vigente dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012.

6.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità dei ricorsi, perché non è stata dedotta la violazione del principio di uguaglianza tra le Regioni come conseguenza delle norme impugnate. Si tratta di un'eccezione palesemente infondata, dato che non vi è alcuna ragione per subordinare l'ammissibilità di un giudizio costituzionale allo svolgimento, da parte del ricorrente, di questa peculiare censura di merito. Parimenti non è necessaria, come ha eccepito l'Avvocatura, la deduzione, da parte della Regione, che le disposizioni impugnate determinano un grave squilibrio economico-finanziario, posto che il giudizio in via principale, avente ad oggetto una legge dello Stato, verte sull'osservanza dei criteri costituzionali di riparto della competenza legislativa (sentenza n. 79 del 2014).

7.- L'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, nel testo attualmente vigente ed oggetto di scrutinio, stabilisce che «Con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013 e 1.500 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, o, previo accordo tra la Regione richiedente, il Ministero per la coesione territoriale e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a valere sulle risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione sulla base di apposito accordo sancito tra le medesime autonomie speciali in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 gennaio di ciascun anno. In caso di mancato accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, l'accantonamento è effettuato, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 15 febbraio di ciascun anno, in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato articolo 27, gli obiettivi del patto di stabilità interno delle predette autonomie speciali sono rideterminati tenendo conto degli importi incrementati di 500 milioni di euro annui derivanti dalle predette procedure. In caso di utilizzo delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per le finalità di cui al presente comma, la Regione interessata propone conseguentemente al CIPE per la presa d'atto,



la nuova programmazione nel limite delle disponibilità residue, con priorità per il finanziamento di interventi finalizzati alla promozione dello sviluppo in materia di trasporti, di infrastrutture e di investimenti locali».

L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito la cessazione della materia del contendere, perché per l'anno 2012 (decreto ministeriale 27 novembre 2012) è stato raggiunto l'accordo con le autonomie speciali sulle modalità di riparto del contributo tra di esse.

L'eccezione non ha fondamento, dato che concludere un accordo imposto da una norma di legge mentre la si impugna non comporta alcuna acquiescenza nel giudizio in via principale (sentenza n. 98 del 2007). In ogni caso l'accordo non è stato raggiunto né nel 2013 (decreto ministeriale 23 settembre 2013), né nel 2014 (decreto ministeriale 17 giugno 2014).

8.- La Regione autonoma Valle d'Aosta e la Regione siciliana contestano, con riferimento all'art. 16, comma 3, impugnato, e all'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012, che la legge dello Stato possa imporre loro una forma di partecipazione alle manovre di risanamento della finanza pubblica senza che essa sia stata precedentemente concordata. Il principio pattizio, infatti, sarebbe desumibile dalle rispettive norme statutarie e di attuazione statutaria.

In particolare, le competenze valdostane in materia di ordinamento contabile, di ordinamento degli uffici (viene richiamato l'art. 2, comma 1, lettera a, dello statuto) e di finanze regionali e comunali (art. 3, comma 1, lettera f, dello statuto; artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.) sarebbero presidiate dagli artt. 48-bis e 50 dello statuto, che vieterebbero, anche in riferimento al principio di leale collaborazione, interventi statali, in difetto delle particolari procedure previste per modificare lo statuto ed introdurre la normativa di attuazione di esso.

Analoga conclusione dovrebbe essere tratta per la Regione siciliana dagli artt. 36 e 43 dello statuto e dal principio di leale collaborazione.

Le questioni non sono fondate.

Questa Corte ha di recente ribadito, proprio con riguardo alla Regione siciliana (sentenza n. 46 del 2015), che, di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004). È vero che rispetto a questi ultimi merita di essere privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» (sentenze n. 193 e n. 118 del 2012), ma è anche vero che quel principio, in casi particolari, può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012). È da aggiungere che, contrariamente a quanto hanno sostenuto le ricorrenti, si tratta di un principio che non è stato recepito dagli statuti di autonomia o dalle norme di attuazione di essi.

È per questa ragione che l'art. 27, comma 1, della legge n. 42 del 2009 prevede che le autonomie speciali concorrono al patto di stabilità interno «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti», nel presupposto che tali fonti non abbiano ancora provveduto a disciplinare la materia e non abbiano, allo stato, recepito né declinato il principio pattizio nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario. Perciò, benché non valga ad alterare il riparto costituzionale delle competenze (sentenze n. 89 del 2014 e n. 39 del 2013), l'emergenza finanziaria, ove la legge ordinaria non incontri un limite in una fonte superiore, ben può alimentare interventi settoriali, che, per quanto non oggetto di accordo (sentenza n. 23 del 2014), pongano, caso per caso, obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali, tanto più in casi come quello in esame, in cui la norma impugnata si colloca in un ampio contesto normativo, nel quale il principio pattizio è già largamente adottato per volontà dello stesso legislatore ordinario, posto che gli interventi unilaterali dello Stato in materia di finanza pubblica sono accompagnati dall'obbligo di raggiungere comunque con le autonomie speciali un accordo di un contenuto più ampio di quello costituito dalla mera definizione del livello delle spese correnti (sentenza n. 19 del 2015). Anche la disposizione oggi censurata, nel definire e quantificare ulteriori contributi a carico delle ricorrenti, rinvia alle procedure che verranno determinate in sede di revisione delle norme di attuazione statutaria e opera perciò transitoriamente, in attesa che il principio dell'accordo venga recepito da tale ultima fonte.

9.- Le ricorrenti, sulla base dei medesimi parametri indicati al punto precedente, cui la Regione autonoma Valle d'Aosta aggiunge il principio di ragionevolezza, censurano l'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, anche nella parte in cui impone un contributo a tempo indeterminato, vale a dire «a decorrere dall'anno 2015».

Su tale questione deve ritenersi cessata la materia del contendere.

Infatti, l'art. 1, comma 454, lettera c), della legge n. 228 del 2012 ha stabilito che le ricorrenti concordino con il Ministro dell'economia e delle finanze l'obiettivo finanziario per gli anni dal 2013 al 2017, riducendo il livello delle spese finali di una serie di importi, tra i quali quelli determinati in attuazione dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012. Il contributo previsto in tale ultima disposizione, perciò, per gli anni successivi al 2012, è governato da una nuova norma,



che lo ha espressamente circoscritto temporalmente fino al 2017. La modifica normativa ha privato tale contributo del suo carattere cronologicamente illimitato e in tal modo ha abrogato tacitamente la norma impugnata, nella parte in cui ne prevedeva una durata destinata a protrarsi indefinitamente, fino all'approvazione delle norme di attuazione statutaria.

10.- Le ricorrenti, sempre con riferimento ai parametri sopra indicati, impugnano l'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, anche nella parte in cui si prevede che, fino al perfezionamento della procedura di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il contributo sia annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali che spettano loro in base agli statuti e alle norme di attuazione. Mentre la Regione autonoma Valle d'Aosta evidenzia che la partecipazione ai tributi erariali è assicurata, oltre che dall'art. 12 dello statuto, anche dalla legge di attuazione statutaria n. 690 del 1981, e non può pertanto venire modificata con legge ordinaria, la Regione siciliana aggiunge che i soli casi in cui lo Stato può riservare a sé quote di tributi di spettanza regionale sono tassativamente elencati nell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, disposizione che sarebbe perciò anch'essa violata dalla norma impugnata.

Le questioni non sono fondate.

È opportuno partire proprio dalla censura della Regione siciliana relativa all'istituto della riserva, perché mette in luce la differenza che corre tra questo e la previsione oggetto del ricorso.

Attraverso la riserva, lo Stato, ove sussistano le condizioni previste, sottrae definitivamente all'ente territoriale una quota di compartecipazione al tributo erariale che gli sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti al fine di soddisfare proprie finalità (*ex plurimis*, sentenze n. 145 del 2014, n. 97 del 2013 e n. 198 del 1999). Per mezzo dell'accantonamento previsto dalla norma impugnata, invece, poste attive che permangono nella titolarità della Regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione (sentenza n. 23 del 2014), sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese. Una volta chiarito che il contributo imposto a tal fine alle ricorrenti è legittimo, si deve concludere che l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale.

Naturalmente non è questa una situazione che si possa protrarre senza limite, perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in appropriazione. Ma, nell'attuale contesto emergenziale, ove è particolarmente forte l'esigenza di obbligare le Regioni a contenere la spesa, una simile tecnica non viola i parametri dedotti dalle ricorrenti, giacché si risolve nell'omessa erogazione, in via transitoria, di somme che queste ultime non avrebbero potuto comunque impiegare per incrementare il livello della spesa.

Va inoltre ribadito che, per effetto dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, il contributo prescritto dall'art. 16, comma 3, impugnato, e con esso l'accantonamento, cesserà di essere dovuto, in ogni caso, nel 2017.

11.- Le ricorrenti, richiamando i parametri già indicati, cui la Regione autonoma Valle d'Aosta affianca l'art. 4 dello statuto, lamentano anche che il contributo previsto dall'art. 16, comma 3, impedisce loro di svolgere adeguatamente le funzioni amministrative cui sono preposte.

Le questioni non sono fondate, perché manca qualunque dimostrazione di tale assunto (da ultimo, sentenze n. 26 e n. 23 del 2014).

12.- L'art. 16, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012 aggiunge un comma 12-*bis* all'art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012). Questo comma stabilisce che, in caso di mancato accordo tra Stato ed autonomie speciali in materia di finanza pubblica entro il 31 luglio di ciascun anno, gli obiettivi di queste ultime sono rideterminati applicando all'obiettivo fissato con l'ultimo accordo i "miglioramenti" indicati dalla norma impugnata, ovvero tenendo in conto ulteriori contributi a carico delle Regioni e delle Province autonome, come già introdotti da separate disposizioni di legge.

La Regione autonoma Valle d'Aosta censura questa disposizione, con riferimento ai medesimi parametri dedotti rispetto all'art. 16, comma 3. La ricorrente sostiene che una predeterminazione unilaterale dell'obiettivo lede la sua autonomia finanziaria e si pone in contrasto con il principio dell'accordo.

La questione non è fondata.

Questa Corte ha già scrutinato la legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 12, della legge n. 183 del 2011, respingendo analoghe censure (sentenza n. 19 del 2015), con riguardo all'imposizione unilaterale e preventiva di misure a carico delle autonomie speciali, in attesa del raggiungimento dell'accordo.

La disposizione oggi impugnata regola appunto l'ipotesi che l'accordo non si perfezioni nei termini previsti, e, a tal fine, recupera l'ultimo degli obiettivi concordati, apportandovi correttivi già operanti in forza delle disposizioni normative che pongono contributi a carico delle autonomie speciali, comunque dovuti in forza delle specifiche norme di legge che già li prevedono.



In tal modo la disposizione impugnata fa salvo, come è possibile, il principio consensualistico, integrandolo con quanto prescritto da specifiche norme di legge, la cui legittimità costituzionale deve essere eventualmente contestata impugnando queste ultime nei termini stabiliti dall'ordinamento.

Né viene lesa l'autonomia finanziaria regionale, posto che si è in presenza di vincoli transitori al livello generale della spesa, che per lo più preservano l'autonomia regionale circa i modi di perseguimento dell'obiettivo programmato (sentenza n. 36 del 2004).

13.- La Regione autonoma Valle d'Aosta impugna anche l'art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012, con riferimento agli stessi parametri dedotti rispetto all'art. 16, commi 3 e 4. La disposizione impugnata contiene una clausola di salvaguardia, che, fermo restando il contributo di cui agli artt. 15 e 16, comma 3, stabilisce che il d.l. n. 95 del 2012 si applica alle autonomie speciali secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione. La ricorrente lamenta che questa clausola non la sottrae all'applicazione dell'art. 16, commi 3 e 4, impugnati.

La questione è inammissibile per carenza di autonoma lesività della disposizione censurata.

Premesso che l'art. 16, commi 3 e 4, del d.l. n. 95 del 2012 è senza dubbio applicabile alle autonomie speciali, dato che le riguarda espressamente (sentenza n. 219 del 2013), va osservato che la norma impugnata non ha alcuna capacità lesiva laddove fa salve le procedure di attuazione degli statuti, mentre, come si è visto, l'applicabilità dell'art. 16, commi 3 e 4, alla ricorrente non dipende dalla clausola di salvaguardia, ma direttamente da queste disposizioni, che sono perciò le sole a poter essere impuginate allo scopo di rimuovere la pretesa violazione.

14.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia censura l'art. 16, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, secondo cui «Nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province è fatto comunque divieto alle stesse di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato».

La ricorrente osserva che la norma impugnata si collega al procedimento di riordino delle Province indicato dal successivo art. 17, anch'esso impugnato, e sostiene che la stessa è in contrasto con le competenze provinciali in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale (art. 4, comma 1-bis, e 51 dello statuto).

Sulla questione è cessata la materia del contendere.

L'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012 è stato infatti dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 220 del 2013, e di conseguenza non può trovare applicazione un divieto che a tale disposizione era strettamente collegato, né la ricorrente ha dedotto che, nel breve periodo di vigenza della norma, essa ha impedito il perfezionamento di procedure di assunzione eventualmente in corso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

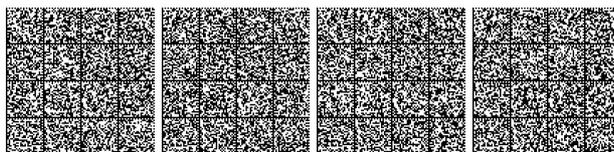
riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara estinti i processi relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, commi 3 e 4, e 24-bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, e dell'art. 1, comma 118, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), promosse dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Provincia autonoma di Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe;

2) dichiara cessata la materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, commi 3 e 4, e 24-bis del d.l. n. 95 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione, agli artt. 6, 7 e 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e al principio di leale collaborazione, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara cessata la materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 118, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), promosse, in riferimento agli artt. 3, 117 e 119 Cost., agli artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge costituzionale n. 3 del 1948 e al principio di leale collaborazione, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;



4) dichiara cessata la materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 8, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., agli artt. 7 e 8 dello statuto regionale speciale e al principio di leale collaborazione, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara cessata la materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, e dell'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, 116 e 119 Cost., agli artt. 49, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e al principio di leale collaborazione, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con i ricorsi indicati in epigrafe;

6) dichiara cessata la materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 4, comma 1-bis, e 51 dello statuto regionale speciale, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 2, lettera a), 3, lettera f), 4, 12, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), nonché in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. e ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, quest'ultimo desunto dagli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, nel testo vigente a seguito dell'art. 11, comma 8, del d.l. n. 35 del 2013, e dell'art. 1, comma 469, della legge n. 228 del 2012, nonché le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 2, lettera a), 3, lettera f), 4, 12, 48-bis e 50 della legge costituzionale n. 4 del 1948, alla legge n. 690 del 1981, nonché in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. e ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, quest'ultimo desunto dagli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con i ricorsi indicati in epigrafe;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, nel testo vigente a seguito dell'art. 11, comma 8, del d.l. n. 35 del 2013, e dell'art. 1, comma 469, della legge n. 228 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 43 dello statuto regionale speciale, all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 e al principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 2, lettera a), 3, lettera f), 4, 12, 48-bis e 50 della legge costituzionale n. 4 del 1948, alla legge n. 690 del 1981, nonché in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. e ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, quest'ultimo desunto dagli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 maggio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



n. 78

Sentenza 29 aprile - 13 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Controversie in materia di lavoro - Mancata previsione dell'obbligo di astensione per l'organo giudicante (persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 51, comma 1, legge n. 92/2012, che abbia pronunciato l'ordinanza opposta.

– Codice di procedura civile art. 51, primo comma, numero 4); legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), art. 1, comma 51.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 51, primo comma, numero 4), del codice di procedura civile e 1, comma 51, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), promossi dal Tribunale ordinario di Milano - sezione nona civile, con ordinanza del 27 gennaio 2014, dallo stesso Tribunale - sezione prima civile, con ordinanza dell'11 febbraio 2014 e sezione specializzata in materia di impresa, con ordinanze del 1° aprile e del 9 maggio 2014, rispettivamente iscritte ai nn. 87, 130, 169 e 170 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 24, 36 e 43, prima serie speciale, dell'anno 2014.

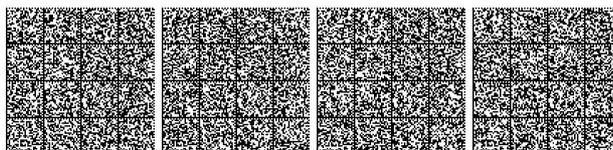
Visti l'atto di costituzione di N. C. nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 28 aprile 2015 e nella camera di consiglio del 29 aprile 2015 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Ugo Minneci e Emilio Negro per N. C. e l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 27 gennaio 2014 (r.o. n. 87 del 2014), il Tribunale ordinario di Milano - sezione nona civile, chiamato a pronunciarsi su una istanza di ricusazione ex art. 51, primo comma, numero 4), del codice di procedura civile - proposta nei confronti di un magistrato che, ai sensi dell'art. 1, comma 51, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), era stato designato a decidere sulla opposizione avverso l'ordinanza (di rigetto dell'impugnativa del licenziamento di una lavoratrice) da lui stesso



emessa - ha sollevato, premessane la rilevanza e la non manifesta infondatezza in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questione incidentale di legittimità dei predetti artt. 51, primo comma, numero 4), cod. proc. civ., e 1, comma 51, della legge n. 92 del 2012, «nella parte in cui non prevedono l'obbligo di astensione per l'organo giudicante (persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 51, comma 1 [rectius: art. 1, comma 51], l. n. 92 del 2012 che abbia pronunciato l'ordinanza ex art. 1, comma 49».

Premette il rimettente che «La morfologia strutturale dell'istituto processuale introdotto dalla l. 92/2012 corrisponde [...] integralmente al codice genetico tipico dei procedimenti bifasici, in cui l'unico processo di merito è scandito da due fasi: una preliminare sommaria, e una (eventuale: se c'è opposizione) a cognizione piena». Per cui «Si versa, in buona sostanza, nell'ambito delle forme procedurali che prevedono provvedimenti interinali a contenuto decisorio, cedevoli nel corso del successivo giudizio di merito», con riguardo alle quali «è notoriamente escluso che possa trovare applicazione l'obbligo dell'astensione, tant'è che, quando il Legislatore ha voluto esprimere una riserva, lo ha fatto in modo espresso».

Ravvisa, appunto, in ciò la ragione per cui il legislatore del 2012 «ha escluso la necessità di un giudice (persona fisica) differente per la trattazione del giudizio di opposizione», disponendo che l'opposizione, di che trattasi, sia proposta con ricorso «da depositare dinnanzi al tribunale che ha emesso il provvedimento opposto».

Osserva, però, che la fase di opposizione nell'esaminato processo, «pur non istituendo, in senso tecnico, un "grado" di giudizio», potrebbe «di fatto [...] assume[re] valore impugnatorio con contenuto sostanziale di revisio *pro-ris instantiae*».

Dal che, dunque, il sospetto che «La dinamica procedimentale così confezionata» comporti «violazione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, per la irragionevole diversità di disciplina rispetto all'ipotesi, sostanzialmente simile, prevista dall'art. 669-terdecies, secondo comma, cod. proc. civ., che ha introdotto un caso di incompatibilità del giudice in una ipotesi abbastanza analoga, per essere adottata quale *tertium comparationis*». E la possibilità che contrasti, altresì, con gli artt. 24 e 111 Cost., «per la lesione del diritto alla tutela giurisdizionale, sotto il profilo di esclusione della imparzialità del giudice».

1.1.- Si è costituita, nel giudizio innanzi a questa Corte, la parte ricusante che ha sollecitato, in via principale, una decisione interpretativa di rigetto delle norme denunciate, sulla premessa di una esegesi delle stesse che vi ritenga riconducibile un obbligo di astensione per il magistrato, investito del giudizio di opposizione, ove egli abbia già pronunciato l'ordinanza opposta. In subordine, ha concluso per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal rimettente. E tali richieste e conclusioni ha ribadito con successiva memoria.

1.2.- È intervenuto, altresì, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha, in via principale, eccepito l'inammissibilità della questione e ne ha sollecitato, in subordine, la dichiarazione di non fondatezza.

2.- Questione di legittimità costituzionale dei medesimi artt. 51, primo comma, numero 4), cod. proc. civ., e 1, comma 51, della legge n. 92 del 2012 è stata sollevata, in riferimento ai soli artt. 24 e 111 Cost., con altre tre ordinanze emesse, in altrettanti procedimenti di ricusazione, rispettivamente dal Tribunale ordinario di Milano - sezione prima civile, con ordinanza dell'11 febbraio 2014 (r.o. n. 130 del 2014) e dallo stesso Tribunale - sezione specializzata in materia di impresa, con ordinanze del 1° aprile e del 9 maggio 2014 (r.o. n. 169 e n. 170 del 2014).

Anche in questi giudizi - in cui non v'è stata costituzione delle rispettive parti ruscanti - è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri che, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, ha reiterato le eccezioni di inammissibilità e di non fondatezza della questione.

3.- I quattro riferiti giudizi, per la sostanziale identità della questione prospettata, possono riunirsi per essere congiuntamente esaminati e decisi.

Considerato in diritto

1.- Questa Corte è chiamata a stabilire se l'art. 51, primo comma, numero 4), del codice di procedura civile, prevedente l'obbligo di astensione in capo al magistrato che abbia conosciuto della causa «in altro grado del processo» e l'art. 1, comma 51, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), per il quale (nel contesto del nuovo rito impugnatorio dei licenziamenti), avverso l'ordinanza



che decide in via semplificata sul ricorso del lavoratore, può essere proposta opposizione «da depositare dinanzi al tribunale che ha emesso il provvedimento opposto» - nella parte in cui (dette norme) non prevedono l'obbligo di astensione per l'organo giudicante (persona fisica) investito della suddetta opposizione ove abbia pronunciato l'ordinanza opposta - violino:

- l'art. 3, primo comma, della Costituzione, per l'assunta irragionevolezza della diversità di disciplina rispetto alla (sostanzialmente) simile ipotesi prevista dall'art. 669-terdecies, secondo comma, cod. proc. civ. che - con riferimento all'istituto del reclamo nel procedimento cautelare - stabilisce l'incompatibilità tra il giudice che ha emesso il provvedimento reclamato e il giudice (in composizione collegiale, del quale il primo non può far parte) designato alla trattazione e alla decisione del proposto reclamo (parametro specificatamente dedotto solo dal Tribunale ordinario di Milano con l'ordinanza depositata il 27 gennaio 2014, iscritta al r.o. n. 87 del 2014);

- gli artt. 24 e 111 Cost., per la ravvisata lesione del diritto alla tutela giurisdizionale sotto il profilo di esclusione dell'imparzialità del giudice (parametri dedotti con tutte e quattro le ordinanze di rimessione).

2.- Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità formulata, dall'Avvocatura generale dello Stato, sul presupposto che la questione in esame sia identica, per oggetto e termini della sua prospettazione, a quella già sollevata dal Tribunale ordinario di Siena e dichiarata, appunto, manifestamente inammissibile, da questa Corte, con ordinanza n. 205 del 2014.

È pur vero, infatti, che gli odierni rimettenti, come già il Tribunale di Siena, condividono l'opzione esegetica che esclude la riconducibilità, alle disposizioni denunciate, di una previsione di incompatibilità, del magistrato (persona fisica) che abbia pronunciato l'ordinanza di cui all'art. 1, comma 49, della legge n. 92 del 2012, a decidere sull'opposizione, avverso l'ordinanza medesima, di cui al successivo comma 51 dell'art. 1 della predetta legge.

Ma, mentre il Tribunale di Siena chiedeva a questa Corte un avallo di tale interpretazione (ritenuta preferibile e più costituzionalmente conforme rispetto ad altra, a suo avviso, possibile, di segno opposto) - ciò che, dunque, si risolveva in un uso distorto del giudizio di costituzionalità - i giudici a quibus propriamente chiedono, invece, ora di verificarne la compatibilità con gli evocati parametri costituzionali.

3.- Va, del pari, respinta l'ulteriore eccezione di inammissibilità, articolata dall'Avvocatura generale dello Stato, in ragione della omissione, addebitata ai Tribunali rimettenti, della previa verifica di praticabilità di una lettura delle disposizioni denunciate nel senso - che si assume costituzionalmente adeguato ai parametri costituzionali evocati - della enucleabilità di una previsione di necessaria terzietà del giudice che decide sull'opposizione ex art. 1, comma 51, della legge n. 92 del 2012 rispetto a quello che ha pronunciato l'ordinanza opposta.

Una siffatta esegesi alternativa - sostenuta anche dalla difesa della ricusante costituita, al diverso fine di sollecitare, sulla base della stessa, una decisione interpretativa di rigetto della questione sollevata dal rimettente - è stata, però, esattamente ritenuta non praticabile dai giudici a quibus. I quali hanno escluso di poter «piegare la disposizione [di cui all'art. 1, comma 51, della legge n. 92 del 2012] fino a spezzarne il legame con il dato letterale», che esprime «una scelta precisa del legislatore», per cui «il rito nasce ab origine come affidato al medesimo giudice».

Con la prima delle ordinanze richiamate, il Tribunale ordinario di Milano ha, poi, del pari correttamente escluso che un obbligo di astensione del giudice della opposizione possa evincersi, dalla norma denunciata, in esito ad un processo ermeneutico analogo a quello che ha condotto questa Corte, nella sentenza (interpretativa di rigetto) n. 387 del 1999, ad enucleare una incompatibilità del giudice pronunciatosi con decreto ex art. 28, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento) a conoscere della opposizione, al decreto stesso di cui al successivo terzo comma del medesimo art. 28.

Ed, infatti, mentre il rito di cui al citato art. 28 della legge n. 300 del 1970, attivato su ricorso degli organismi locali, ha la funzione esclusiva di reprimere la condotta antisindacale del datore di lavoro, ed ha vocazione, quindi, sanzionatoria ed ambito di cognizione correlativamente limitato - per cui la successiva opposizione ha contenuto effettivamente impugnatorio del provvedimento opposto - il procedimento disciplinato dalla legge n. 92 del 2012 ha, viceversa, ad oggetto un determinato rapporto di lavoro, in un giudizio che vede confrontarsi parti legate da un vincolo negoziale, con un ambito di cognizione ben più ampio, che può arrestarsi ad una prima fase di valutazione sommaria, ma suscettibile di evolversi nell'esame più approfondito che le parti richiedano nella successiva fase, appunto, della opposizione.



L'interpretazione, della disposizione denunciata, presupposta dai rimettenti - che trova, del resto, ulteriore conferma nel fatto che la stessa disciplina normativa prevede il rimedio impugnatorio tipico del reclamo (comparabile all'appello) avverso la sentenza del giudice di prime cure (adottata all'esito dell'opposizione) e quello del ricorso per cassazione nei riguardi della sentenza di secondo grado - si è, nel frattempo, consolidata, comunque, in termini di diritto vivente, per effetto dell'intervento ermeneutico della Corte di cassazione a sezioni unite civili (ordinanza 18 settembre 2014, n. 19674), poi ribadito dalla sesta sezione civile - sottosezione L (ordinanza 20 novembre 2014, n. 24790) e dalla sezione lavoro (sentenze 17 febbraio 2015, n. 3136 e 16 aprile 2015, n. 7782) della stessa Corte.

Il giudice della nomofilachia ha chiarito, infatti, che il carattere peculiare del rito impugnatorio dei licenziamenti, ridisegnato dal legislatore del 2012, sta nell'articolazione in due fasi del giudizio di primo grado. Nel contesto del quale «Quindi dopo una fase iniziale concentrata e deformalizzata - mirata a riconoscere, sussistendone i presupposti, al lavoratore ricorrente una tutela rapida ed immediata e ad assegnargli un vantaggio processuale [...] ove il fondamento della sua domanda risulti prima facie sussistere alla luce dei soli atti di istruzione indispensabili - il procedimento si riespande, nella fase dell'opposizione, alla dimensione ordinaria della cognizione piena con accesso per le parti a tutti gli atti di istruzione ammissibili e rilevanti» (ordinanza n. 19674 del 2014).

Dal che la conclusione che la fase di opposizione - non costituendo una revisio prioris instantiae della fase precedente ma solo «una prosecuzione del giudizio di primo grado» - non postula l'obbligo di astensione (del giudice che abbia pronunciato l'ordinanza opposta), previsto dall'art. 51, primo comma, numero 4), cod. proc. civ. con (tassativo) riferimento al magistrato che abbia conosciuto della controversia «in altro [e non dunque, nel medesimo] grado del processo».

4.- Nel merito, il sospetto di illegittimità costituzionale delle norme denunciate, così come correttamente interpretate, non ha fondamento.

4.1.- Non sussiste in primo luogo la violazione dell'art. 3 Cost., prospettata per l'asserita irragionevole disparità di trattamento della disciplina impugnata rispetto a quella del reclamo contro i provvedimenti cautelari di cui all'art. 669-terdecies cod. proc. civ.

La disciplina processuale assunta dal rimettente a *tertium comparationis* - lungi dall'essere, come da sua prospettazione, «abbastanza analoga» - è, in realtà, ben differente da quella in esame: per essere, come detto, quest'ultima scandita da una prima, necessaria, fase sommaria e informale e da una successiva, eventuale, fase a cognizione piena; mentre, nell'ipotesi disciplinata dal richiamato art. 669-terdecies cod. proc. civ., il reclamo avverso l'ordinanza, con la quale è stata concessa o denegata la misura cautelare dal giudice monocratico del Tribunale, integra una vera e propria impugnazione che «si propone al collegio» del quale, appunto, «non può far parte il giudice che ha emanato il provvedimento reclamato».

Una significativa analogia è ravvisabile, viceversa, tra l'ordinanza di cui al comma 49 dell'art. 1 della legge n. 92 del 2012 e l'ordinanza successiva alla chiusura dell'istruzione (anticipatoria dell'esito del giudizio di primo grado, ove non revocata con la sentenza, per altro eventuale, che definisce il giudizio), di cui all'art. 186-*quater* cod. proc. civ. Con riguardo alla quale questa Corte ha già rilevato come un tal meccanismo processuale «lungi dal violare il diritto di difesa per eventuale incidenza della forza della prevenzione nel giudizio del decidente, offre alle parti una garanzia di maggiore ponderazione del contenzioso in sede decisoria» (ordinanza n.168 del 2000).

4.2.- Privata di fondamento è anche la denuncia di violazione degli artt. 24 e 111 Cost. «per la lesione», come sinteticamente motivato dai rimettenti, «del diritto alla tutela giurisdizionale sotto il profilo di esclusione della imparzialità del giudice».

Questa Corte ha già affermato, e più volte ribadito, che, nel processo civile - al quale (diversamente da quanto sostenuto dalla difesa della ricusante) non sono applicabili le regole, in tema di incompatibilità relative al processo penale (sentenza n. 387 del 1999) - il principio di imparzialità del giudice, cui è ispirata la disciplina dell'astensione, si pone in modo diverso in riferimento, rispettivamente, alla pluralità dei gradi del giudizio ed alla semplice articolazione dell'*iter* processuale attraverso più fasi sequenziali, necessarie od eventuali (per tutte, ordinanza n. 220 del 2000).

Ed in ragione di tale premessa ha reiteratamente escluso che il suddetto principio - che rimanda anche agli artt. 3, 25, 101 e 104 Cost., oltre che ai parametri evocati dai rimettenti - risulti violato con riguardo a varie tipologie di procedimenti bifasici.



È stata così ritenuta costituzionalmente legittima la mancata previsione dell'obbligo di astensione ex art. 51, primo comma, numero 4), cod. proc. civ. con riguardo al giudice che abbia conosciuto della causa in fase cautelare, chiamato a partecipare alla sua decisione nel merito (ordinanza n. 359 del 1998 e sentenza n. 326 del 1997); al giudice delegato al fallimento chiamato a comporre il collegio in sede di reclamo avverso i provvedimenti da lui stesso emessi (sentenza n. 363 del 1998); al giudice che abbia trattato la fase sommaria e sia poi chiamato a decidere nel merito una causa possessoria (ordinanze n. 101 del 2004 e n. 220 del 2000); al giudice della esecuzione [che, prima della introduzione del nuovo art. 186-*bis* disp. att. cod. proc. civ., era] chiamato a conoscere della opposizione agli atti esecutivi ex artt. 617 e 618 cod. proc. civ. (ordinanza n. 497 del 2002); al giudice che, con la già richiamata ordinanza ex art. 186-*quater* cod. proc. civ., abbia deciso, nei limiti in cui ritiene già raggiunta la prova (sull'istanza della parte di pagamento di somme ovvero di consegna o rilascio di beni), a conoscere il prosieguo della causa ai fini della successiva decisione (ordinanza n. 168 del 2000).

È stato, per altro, anche precisato che sussiste, invece, l'obbligo di astensione quando il procedimento svolgentesi davanti al medesimo giudice sia solo «apparentemente “bifasico”» mentre, in realtà, esso «per la sostanziale identità di valutazioni da compiersi in entrambe le fasi [...] si articola in due momenti, il secondo dei quali assume il valore di vera e propria impugnazione, e acquista, pertanto, i caratteri essenziali di “altro grado del processo”» (sentenza n. 460 del 2005).

È quest'ultima, appunto, l'ipotesi (quella, cioè, di una seconda fase risolvendosi in una «revisio prioris instantiae») che i rimettenti propendono a ritenere inverata nella opposizione di cui al denunciato comma 51 dell'art. 1 della legge n. 92 del 2012.

Ma tale prospettazione, che sta alla base del sospettato *vulnus* agli artt. 24 e 111 Cost., non trova giustificazione ed è anzi inequivocabilmente smentita dal ruolo e dalla funzione che assolve la richiamata fase oppositoria nella struttura del giudizio di primo grado, nel complessivo contesto del nuovo rito speciale delle controversie avente ad oggetto l'impugnativa dei licenziamenti di cui all'art. 18 della legge n. 300 del 1970.

In questo caso, l'opposizione non verte, infatti, sullo stesso oggetto dell'ordinanza opposta (pronunciata su un ricorso “semplificato”, e sulla base dei soli atti di istruzione ritenuti, allo stato, indispensabili), né è tantomeno circoscritta alla cognizione di errores in procedendo o in iudicando eventualmente commessi dal giudice della prima fase, ma - come già detto - può investire anche diversi profili soggettivi (stante anche il possibile intervento di terzi), oggettivi (in ragione dell'ammissibilità di domande nuove, anche in via riconvenzionale, purché fondate sugli stessi fatti costitutivi) e procedurali, essendo previsto che in detto giudizio possano essere dedotte circostanze di fatto ed allegati argomenti giuridici anche differenti da quelli già adottati e che si dia corso a prove ulteriori.

Il che, appunto, esclude che la fase oppositoria (nell'ambito del giudizio di primo grado) - in cui la cognizione si espande in ragione non solo del nuovo apporto probatorio, ma anche delle ulteriori considerazioni svolte dalle parti, quantomeno in sede di discussione e nelle eventuali note difensive - possa configurarsi come la riproduzione dell'identico itinerario logico decisionale già seguito per pervenire all'ordinanza opposta. La quale - in esito alla fase di opposizione - è destinata, comunque, ad essere assorbita nella statuizione definitiva che conclude il primo grado del giudizio: decisione, quest'ultima, che può ben condurre ad un esito differente (rispetto a quello dell'ordinanza opposta) in virtù del nuovo materiale probatorio apportato al processo e del suo ampliamento soggettivo od oggettivo (nei limiti consentiti), anche alla luce della pressoché totale assenza di preclusioni e decadenze per le parti nell'ambito della prima fase.

La circostanza che l'art. 1, comma 50, della legge in esame non preveda la possibilità che l'efficacia esecutiva dell'ordinanza che definisce la prima fase possa essere sospesa o revocata fino alla pronuncia della sentenza che conclude la successiva fase di opposizione costituisce, a sua volta, conferma ulteriore della ravvisabilità, nella specie, di un giudizio unico anche se contraddistinto da due fasi, in conformità, del resto, al diritto vivente ormai univocamente formatosi sulla questione.

Pertanto, il fatto che entrambe le fasi di detto unico grado del giudizio possano essere svolte dal medesimo magistrato non confligge con il principio di terzietà del giudice e si rivela, invece, funzionale all'attuazione del principio del giusto processo, per il profilo della sua ragionevole durata. E ciò a vantaggio anche, e soprattutto, del lavoratore, il quale, in virtù dell'effetto anticipatorio (potenzialmente idoneo anche ad acquisire carattere definitivo) dell'ordinanza che chiude la fase sommaria, può conseguire una immediata, o comunque più celere, tutela dei propri diritti, mentre la successiva, ed eventuale, fase a cognizione piena è volta a garantire alle parti, che non restino soddisfatte dal contenuto dell'ordinanza opposta, una pronuncia più pregnante e completa.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 51, primo comma, numero 4), del codice di procedura civile, e 1, comma 51, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), sollevata, dal Tribunale ordinario di Milano - sezione nona civile e dallo stesso Tribunale, sezione prima civile e sezione specializzata in materia di impresa, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, con le quattro ordinanze indicate in epigrafe, e, dal solo Tribunale di Milano - sezione nona civile, in riferimento anche all'art. 3 Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 maggio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150078

N. 79

Ordinanza 25 marzo - 13 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e correlato finanziamento - Concorso delle autonomie speciali.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), art 1, comma 132.
-

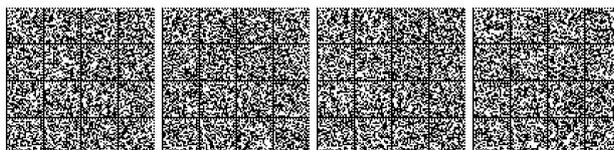
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art 1, comma 132, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento con ricorsi notificati rispettivamente il 25 febbraio - 4 marzo e il 27 febbraio 2013, depositati in cancelleria il 4 e il 5 marzo 2013 ed iscritti ai nn. 30 e 35 del registro ricorsi 2013.

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

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

uditi gli avvocati Michele Costa e Cristina Bernardi per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con i ricorsi in epigrafe, la Provincia autonoma di Bolzano e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato, tra l'altro, l'art. 1, comma 132, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013);

che, ad avviso della Provincia autonoma di Bolzano, la disposizione censurata si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione); con i principi costituzionali di ragionevolezza e di leale collaborazione; con gli artt. 4, numero 7), 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 75, 79, 83, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); con il d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità); con il decreto legislativo 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con D.P.R. 28 marzo 1975, n. 474); con il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento);

che la Provincia autonoma di Trento deduce il contrasto dell'art. 1, comma 132, della l. n. 228 del 2012 con gli artt. 117, 118, 119 e 120, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e con il principio di leale collaborazione; con gli artt. 9, numero 10), 16, 75, 79, commi 1, 3 e 4, 80, 81, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972; con il d.P.R. n. 474 del 1975; con il d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione); con gli artt. 9, 10, 10-bis, 17, 18 e 19 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992; con l'art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616);

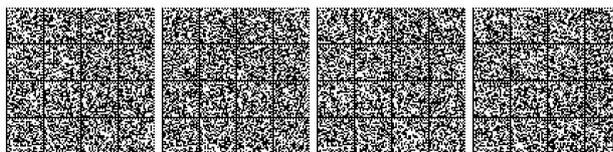
che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è ritualmente costituito in giudizio con riferimento ad entrambi i ricorsi, chiedendo che gli stessi siano dichiarati inammissibili o comunque, nel merito, infondati;

che, in base ad analoghe considerazioni, la difesa erariale ha sostenuto che la disposizione impugnata - dovendo garantire, in un contesto di grave crisi finanziaria, il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede comunitaria - ha inteso ridurre il livello del fabbisogno sanitario attraverso la riduzione dei costi che il Servizio sanitario nazionale nella sua interezza è chiamato a sopportare, imponendo agli enti autonomi limiti alla crescita della spesa corrente, in via transitoria e in forza dell'obbligo di generale partecipazione all'azione di risanamento delle finanze pubbliche;

che la trattazione dei ricorsi è stata, più volte, rinviata a nuovo ruolo in pendenza delle trattative per il perfezionamento di un accordo in materia di finanza pubblica, potenzialmente idoneo ad incidere sulla materia del contendere, tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

che in data 15 ottobre 2014 è stato concluso il suddetto accordo, in esecuzione del quale le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno inteso rinunciare ai ricorsi in epigrafe, e che le difese delle ricorrenti hanno rispettivamente depositato in giudizio i verbali delle deliberazioni delle Giunte provinciali (con la rituale ratifica del Consiglio, per quanto concerne la Provincia autonoma di Trento);

che le rinunce ai ricorsi sono state formalmente accettate con deliberazioni del Consiglio dei ministri depositate dall'Avvocatura generale dello Stato nella cancelleria di questa Corte.



Considerato che deve essere disposta la riunione dei giudizi in quanto la comunanza del loro oggetto ne giustifica l'unitaria trattazione;

che all'avvenuta accettazione della rinuncia ai ricorsi consegue l'estinzione del giudizio, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, secondo il quale «la rinuncia al ricorso, qualora sia accettata da tutte le parti costituite, estingue il processo».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale riguardanti le ulteriori disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), promosse dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi in epigrafe indicati;

riuniti i giudizi,

dichiara l'estinzione del giudizio.

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

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 maggio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150079

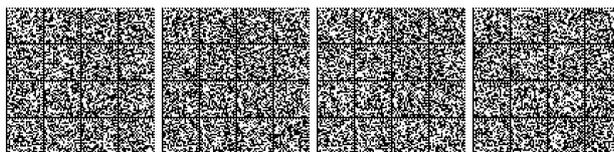
N. 80

Ordinanza 15 aprile - 13 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Trasporto - Contratto di autotrasporto di merci su strada per conto terzi non stipulato in forma scritta - Corrispettivo della prestazione - Determinazione e termine di prescrizione del diritto.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133 - art. 83-bis, commi 1, 2, 6, 7 e 8, nel testo successivo alle modifiche apportate dall'art. 1-bis del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2010, n. 127; art. 83-bis, comma 8, del medesimo decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo in vigore fino all'11 agosto 2010.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 83-*bis*, commi 1, 2, 6, 7 e 8, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo successivo alle modifiche apportate dall'art. 1-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2010, n. 127, promosso dal Tribunale ordinario di Lucca con ordinanza del 12 febbraio 2013, iscritta al n. 160 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2013, e nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 83-*bis*, commi 1, 2, 6, 7, 8 e 10 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 1-*bis* del decreto-legge n. 103 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 127 del 2010, promosso dal Tribunale ordinario di Trento con ordinanza del 26 luglio 2013, iscritta al n. 150 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti l'atto di costituzione per la Diatex spa (r.o. n. 150 del 2014), nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 14 aprile 2015 e nella camera di consiglio del 15 aprile 2015 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato Claudio Toniolo per Diatex spa e l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza in data 26 luglio 2013 (r.o. n. 150 del 2014), il Tribunale ordinario di Trento ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 83-*bis*, commi 1, 2, 6, 7, 8 e 10 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo in vigore fino all'11 agosto 2010, per violazione dell'art. 3 della Costituzione;

che, in punto di fatto, il rimettente riferisce che tra il febbraio 2009 e il dicembre 2010 la "Tibaldo Rino Trasporti" aveva effettuato vari servizi di trasporto merci per conto della Diatex spa in forza di un contratto che, pur redatto per iscritto, doveva ritenersi non stipulato in forma scritta ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore), in quanto privo dell'indicazione dei tempi massimi di carico e scarico merci, e, come affermato nella parte iniziale dell'ordinanza, anche di data certa;

che, al termine del rapporto, poiché il corrispettivo versato dal mittente era inferiore a quello previsto dall'art. 83-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, la "Tibaldo Rino Trasporti" aveva chiesto e ottenuto - ai sensi del comma 9 della citata disposizione - decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo per la differenza avverso il quale la società Diatex aveva proposto opposizione sostenendo l'erroneità dei conteggi posti a base della domanda monitoria, ed eccependo l'incompatibilità dell'art. 83-*bis* con la normativa comunitaria, l'intervenuta prescrizione del diritto azionato dalla "Tibaldo", nonché l'illegittimità costituzionale dell'art. 83-*bis* per violazione dell'art. 3 Cost.;

che il giudice *a quo* ripercorre l'evoluzione della normativa in tema di autotrasporto ricordando come il d.lgs. n. 286 del 2005 abbia abrogato il sistema delle tariffe obbligatorie a forcilla previsto dalla legge 6 giugno 1974, n. 298 (Istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasporti di cose



e istituzione di un sistema di tariffe a forcella per i trasporti di merci su strada), stabilendo, all'art. 4, che, a decorrere dal 28 febbraio 2006, i corrispettivi per i servizi di trasporto di merci su strada sono determinati dalla libera contrattazione delle parti e all'art. 6, al fine di favorire la correttezza e trasparenza dei rapporti tra contraenti, che il contratto di trasporto merci è stipulato di regola in forma scritta, indicando una serie di elementi che tali contratti devono necessariamente contenere e disponendo che, in mancanza, il contratto è equiparato a quello non stipulato in forma scritta;

che, successivamente, è intervenuto l'art. 83-bis del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, il quale, nella formulazione in vigore fino all'11 agosto 2010, applicabile, *ratione temporis*, alla fattispecie all'esame del rimettente, ha previsto che, nel caso in cui il contratto non sia stato stipulato in forma scritta, il diritto del vettore si prescrive in cinque anni, mentre laddove il contratto sia stato stipulato in forma scritta, ai sensi dell'art. 2951 del codice civile, tale diritto si prescrive in un anno;

che anche la determinazione del corrispettivo della prestazione resa dal vettore è disciplinata diversamente in quanto, nel caso di contratto in forma scritta, essa è demandata all'autonomia negoziale delle parti, salvo il meccanismo di adeguamento previsto dal comma 5, mentre nel caso di contratto non stipulato in forma scritta, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 286 del 2005, è di fonte eteronegoziale;

che, infatti, l'art. 83-bis del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, nel testo in vigore fino all'11 agosto 2010, disponeva, al comma 1 che «L'Osservatorio sulle attività di autotrasporto di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286, sulla base di un'adeguata indagine a campione e tenuto conto delle rilevazioni effettuate mensilmente dal Ministero dello sviluppo economico sul prezzo medio del gasolio per autotrazione, determina mensilmente il costo medio del carburante per chilometro di percorrenza, con riferimento alle diverse tipologie di veicoli, e la relativa incidenza»;

che il comma 2 demandava allo stesso Osservatorio la determinazione, il quindicesimo giorno dei mesi di giugno e dicembre, della quota dei costi di esercizio dell'impresa di autotrasporto per conto di terzi rappresentata dai costi del carburante;

che, il comma 4, con riguardo ai contratti di trasporto stipulati in forma scritta ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 286 del 2005, stabiliva che «anche in attuazione di accordi volontari di settore stipulati nel rispetto della disciplina comunitaria della concorrenza, prezzi e condizioni sono rimessi all'autonomia negoziale delle parti. Il contratto scritto, ovvero la fattura emessa dal vettore per le prestazioni ivi previste, evidenzia, ai soli fini civilistici e amministrativi, la parte del corrispettivo dovuto dal mittente, corrispondente al costo del carburante sostenuto dal vettore per l'esecuzione delle prestazioni contrattuali [...]»;

che, qualora il contratto di trasporto di merci su strada non fosse stipulato in forma scritta, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 286 del 2005, l'art. 83-bis, al comma 6, disponeva che «la fattura emessa dal vettore evidenzia, ai soli fini civilistici e amministrativi, la parte del corrispettivo dovuto dal mittente, corrispondente al costo del carburante sostenuto dal vettore per l'esecuzione delle prestazioni contrattuali. Tale importo deve corrispondere al prodotto dell'ammontare del costo chilometrico determinato, per la classe cui appartiene il veicolo utilizzato per il trasporto, ai sensi del comma 1, nel mese precedente a quello dell'esecuzione del trasporto, per il numero di chilometri corrispondenti alla prestazione indicata nella fattura»;

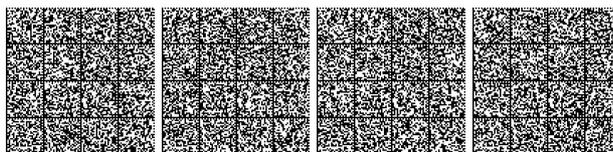
che il comma 7 stabiliva, inoltre, che «La parte del corrispettivo dovuto al vettore, diversa da quella di cui al comma 6, deve corrispondere a una quota dello stesso corrispettivo che, fermo restando quanto dovuto dal mittente a fronte del costo del carburante, sia almeno pari a quella identificata come corrispondente a costi diversi dai costi del carburante nel provvedimento di cui al comma 2»;

che, ai sensi del comma 8, nel caso in cui «la parte del corrispettivo dovuto al vettore, diversa da quella di cui al comma 6, risulti indicata in un importo inferiore a quello indicato al comma 7, il vettore può chiedere al mittente il pagamento della differenza. Qualora il contratto di trasporto di merci su strada non sia stato stipulato in forma scritta, l'azione del vettore si prescrive decorsi cinque anni dal giorno del completamento della prestazione di trasporto»;

che, infine, il comma 10, fintanto che l'Osservatorio non avesse provveduto ad effettuare le determinazioni di cui ai commi 1 e 2, affidava al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la elaborazione, con riferimento alle diverse tipologie di veicoli e alla percorrenza chilometrica, degli «indici sul costo del carburante per chilometro e sulle relative quote di incidenza sulla base dei dati in suo possesso e delle rilevazioni mensili del Ministero dello sviluppo economico sul prezzo medio del gasolio per autotrazione, sentite le associazioni di categoria più rappresentative dei vettori e quelle della committenza»;

che il Tribunale ordinario di Trento ritiene che la diversità di disciplina tra contratti di trasporto merci stipulati in forma scritta e quelli non stipulati per iscritto, o ad essi equiparati, sarebbe irragionevole in quanto non troverebbe giustificazione nella diversa modalità di conclusione del contratto;

che, per quanto concerne il termine di prescrizione, la differenza di ben quattro anni tra il termine previsto dall'art. 83-bis, comma 8 del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, e quello fissato in un anno dall'art. 2951 cod. civ. applicabile ai contratti non stipulati in forma scritta non sarebbe giustificata dalla necessità di compiere calcoli laboriosi



per la determinazione del corrispettivo dovuto *ex lege*, tanto più che, anche nell'ipotesi di contratto scritto, potrebbe esservi la necessità di calcolare l'adeguamento previsto dal comma 5 dell'art. 83-*bis*;

che, ad avviso del rimettente, ancor meno giustificata sarebbe la diversità di disciplina dettata per la quantificazione del corrispettivo del vettore, in quanto non ricorrerebbero i presupposti che legittimano la deroga dell'autonomia negoziale, ed apparendo tale disciplina comunque inidonea a tutelare il vettore in quanto parte debole del contratto, ed a garantire la sicurezza stradale;

che la descritta diversità di disciplina sarebbe ancor più irragionevole con riguardo ai contratti stipulati per iscritto ma equiparati a quelli verbali perché privi di taluni dei requisiti che il contratto deve necessariamente contenere ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 286 del 2005, in quanto l'assenza di tali indicazioni nel contratto - e, in specie, di quelle concernenti i tempi massimi di carico e scarico come avvenuto nella fattispecie oggetto del giudizio principale - sarebbe del tutto priva di rilievo ai fini dell'esercizio dell'azione del vettore per il pagamento del corrispettivo e non giustificerebbe la determinazione autoritativa del corrispettivo del trasporto;

che, ad avviso del rimettente, la questione prospettata sarebbe rilevante in quanto nella controversia al suo esame «si discute (anche) di prestazioni di trasporto rese in periodo compreso tra il 2009 e il 12 agosto 2010», ed in quanto la Diatex spa ha eccepito l'intervenuta prescrizione del diritto azionato dal vettore;

che, infine, il Tribunale rimettente, stante il chiaro e inequivoco tenore letterale della disposizione censurata, esclude la possibilità di dare della stessa un'interpretazione costituzionalmente orientata;

che è intervenuta in giudizio la Diatex spa la quale ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata;

che la società interveniente afferma che l'art. 83-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, è stato emanato a seguito delle pressioni degli autotrasportatori conseguenti al forte incremento subito dal costo del gasolio nel corso degli anni 2007-2008 che aveva ancor più aggravato le difficoltà del settore ed era, pertanto, finalizzato a introdurre meccanismi per adeguare i corrispettivi dovuti dal mittente ai costi di carburante sostenuti dal vettore;

che, successivamente, il decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2010, n. 127, ha modificato la disciplina e con essa la *ratio* della disposizione stabilendo che l'importo dovuto al vettore deve essere tale da consentire almeno la copertura dei costi di minimi di esercizio atti a garantire il rispetto dei parametri di sicurezza normativamente imposti;

che, con riguardo alla disciplina applicabile *ratione temporis* alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, la società Diatex osserva come la diversità del termine prescrizionale stabilito per i contratti stipulati in forma non scritta non sarebbe giustificabile né in ragione della diversa percezione del decorso iniziale del termine stesso dovuta alla difficoltà di conseguire certezza del giorno dal quale il diritto può essere fatto valere, né in relazione alla situazione di soggezione nella quale si troverebbe il soggetto interessato, impossibilitato ad esercitare il proprio diritto;

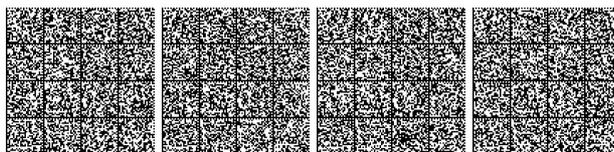
che tale diversità di disciplina non potrebbe essere giustificata dalla necessità del vettore di conseguire un corrispettivo in linea con l'aumento del costo del gasolio o l'adeguamento dei parametri di sicurezza e neppure in relazione agli elementi di cui il contratto risulta carente ed è pertanto assoggettato alla disciplina del contratto verbale, non sussistendo alcuna relazione tra la mancata indicazione dei tempi di carico e scarico e il più lungo termine prescrizionale;

che anche la diversa disciplina del corrispettivo sarebbe ingiustificata dal momento che la sua congruità dipenderebbe dalla entità oggettiva dello stesso e non già unicamente dalla forma rivestita dal contratto;

che, inoltre, la trasparenza del rapporto contrattuale assicurata dalla forma scritta sarebbe identica sia nel caso di contratto scritto conforme al modello legale, sia nel caso di contratto scritto "carente" degli elementi di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 286 del 2005, essendo in entrambi i casi oggetto di pattuizione consapevole delle parti;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha, in primo luogo, eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale non avendo l'ordinanza di rimessione fornito sufficienti elementi per verificare la rilevanza della questione, quantomeno sotto il profilo della determinazione autoritativa del corrispettivo dovuto al vettore, dal momento che il Tribunale si sarebbe limitato a riferire che la società committente ha sostenuto l'erroneità «sotto vari profili» dei conteggi posti a base della domanda del vettore, senza tuttavia precisare se uno dei profili in contestazione fosse quello dell'applicazione dell'art. 83-*bis*, comma 8, di cui si contesta la ragionevolezza;

che l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che dovrebbe essere disposta la restituzione degli atti al rimettente a seguito della sopravvenuta sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 4 settembre 2014 (cause riunite C184/13 a C187/13, C194/13, C195/13 e C208/13) la quale ha affermato che «l'articolo 101 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, quale quella controversa nei procedimenti principali, in forza della quale il prezzo dei servizi di autotrasporto delle merci per



conto di terzi non può essere inferiore a costi minimi d'esercizio determinati da un organismo composto principalmente da rappresentanti degli operatori economici interessati»;

che, nel merito, la questione sarebbe infondata dal momento che l'art. 83-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, troverebbe la propria *ratio* nella esigenza, già presente nel d.lgs. n. 286 del 2005, di assicurare che la liberalizzazione del mercato dell'autotrasporto non comprometta la sicurezza stradale e sociale;

che il trattamento differenziato riservato ai contratti conclusi in forma scritta rispetto a quelli verbali sarebbe giustificata dalla finalità, perseguita dal legislatore, di assicurare preferenza ai primi per sollecitare le parti ad adottare una forma contrattuale nella quale gli obblighi dei contraenti e i relativi livelli di servizio risultino con chiarezza, in tal modo assicurando, in via indiretta, il rispetto della normativa in tema di sicurezza stradale;

che, pertanto, la previsione di un diverso termine prescrizione si giustificerebbe, oltre che per il fatto che nel caso di contratto concluso in forma orale il vettore deve compiere calcoli complessi per determinare l'esatto ammontare del corrispettivo, anche con la volontà del legislatore di disincentivare i committenti dal concludere contratti privi della forma scritta;

che, quanto alla determinazione del corrispettivo, la conclusione del contratto in forma scritta sarebbe maggiormente idonea a rafforzare la posizione negoziale dei trasportatori e a contrastare il fenomeno di prestazioni da parte di esercenti abusivi;

che, in prossimità dell'udienza, la Diatex spa ha depositato una memoria nella quale, dopo aver dato atto che, successivamente alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione, l'art. 1, comma 248, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), ha abrogato le disposizioni censurate, sostiene che tale sopravvenienza normativa sarebbe irrilevante dal momento che essa troverebbe applicazione solo a decorrere dal 1° gennaio 2015 mentre il rapporto oggetto del giudizio *a quo*, si sarebbe esaurito in un arco temporale precedente;

che, con riguardo alla richiesta di restituzione atti formulata dall'Avvocatura generale dello Stato in conseguenza della sopravvenuta sentenza della Corte di giustizia, la parte privata sostiene che essa tenderebbe ad ampliare in modo non consentito il *thema decidendum* estendendosi alla determinazione autoritativa del corrispettivo del contratto di autotrasporto;

che, in via subordinata, la Diatex spa sostiene che la decisione della Corte di giustizia potrebbe avere rilievo unicamente per il periodo settembre-dicembre 2010 durante il quale soltanto i costi di esercizio sarebbero stati determinati dall'Osservatorio sulle attività di autotrasporto, organismo composto principalmente da rappresentanti degli operatori economici interessati, mentre, per il periodo precedente, il corrispettivo è stato determinato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

che, con ordinanza del 12 febbraio 2013 (r.o. n. 160 del 2013), il Tribunale ordinario di Lucca ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 83-*bis*, commi 1, 2, 6, 7 e 8 del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, «nel testo temporale vigente», nella parte in cui introduce una tariffa minima per i trasporti nazionali, per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost.;

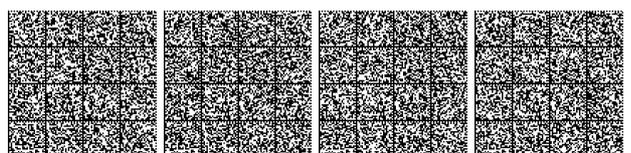
che il rimettente è chiamato a decidere sull'opposizione presentata dalla "Ondulati Giusti spa" avverso il decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo emesso dallo stesso Tribunale in data 7 marzo 2012 con il quale, su ricorso della "G.F.M. Trasporti srl" le è stato ordinato di pagare, per i trasporti eseguiti negli anni 2010-2011, la somma di euro 261.906,70, oltre accessori e spese di procedura, a titolo di differenze tra i corrispettivi concordati tra le parti al momento della conclusione orale dei contratti di trasporto e quanto previsto come dovuto ai sensi del comma 7 dell'art. 83-*bis* del d.l. n. 112 del 2008;

che, a fondamento dell'opposizione, la società "Ondulati Giusti" ha, tra l'altro, eccepito il contrasto del citato art. 83-*bis* con gli artt. 96 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché la violazione degli artt. 3 e 41 Cost., chiedendo, in tesi, la disapplicazione della norma interna per contrasto con il diritto comunitario, e, in ipotesi, la proposizione della questione di costituzionalità dell'art. 83-*bis*;

che il giudice *a quo*, dopo aver argomentatamente escluso che la normativa interna si ponga in contrasto con la normativa comunitaria, ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, come convertito;

che, in punto di rilevanza, il rimettente osserva che le parti hanno concluso contratti di trasporto in forma orale, successivi all'entrata in vigore dell'art. 83-*bis*, concordando corrispettivi inferiori alla tariffa minima fissata dalla disposizione richiamata e che la controversia avrebbe ad oggetto unicamente l'entità della differenza tra i corrispettivi concordati e la tariffa minima legale;

che l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, nella parte in cui fissa il corrispettivo minimo, determinerebbe la validità dell'accordo concluso dalle parti sul punto e la reiezione della domanda di pagamento proposta in via monitoria;



che, in punto di non manifesta infondatezza della questione, il Tribunale rimettente sostiene che la *ratio* della disciplina censurata andrebbe ravvisata nella volontà del legislatore di garantire agli autotrasportatori, attraverso l'imposizione di una tariffa minima, il recupero dei costi minimi determinati in via amministrativa, inclusi i costi di gestione riferibili alla sicurezza, garantendo, in tal modo, l'efficienza dei mezzi e la capacità psicofisica degli autisti e, dunque, la sicurezza stradale;

che, tuttavia, l'intervento legislativo censurato contrasterebbe con l'art. 41 Cost. in quanto l'introduzione di un sistema tariffario che limita la concorrenza e introduce una significativa barriera all'accesso all'attività economica di autotrasporto non sarebbe idonea a garantire la sicurezza stradale;

che, inoltre, il bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica e la sicurezza stradale operato dalla disposizione censurata sarebbe irragionevole perché, a fronte di una sicura limitazione della libertà assicurata dall'art. 41 Cost., e della libertà di concorrenza, non vi sarebbe certezza in ordine al risultato in termini di sicurezza stradale;

che sarebbe, altresì, violato l'art. 3 Cost. «sub specie di discriminazione a rovescio derivante dall'applicazione del diritto comunitario», dal momento che l'art. 83-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, non troverebbe applicazione con riguardo ai trasporti internazionali e ai trasporti cosiddetti di cabotaggio, vale a dire ai trasporti nazionali eseguiti in occasione di un trasporto internazionale ai sensi dell'art. 8 del Regolamento (CE) n. 1072/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada;

che, in tal modo, in violazione del principio di uguaglianza, mentre gli autotrasportatori stabiliti in Italia, in relazione ai trasporti nazionali, sono tenuti a rispettare il prezzo minimo, lo stesso obbligo non troverebbe applicazione ai trasporti eseguiti in regime di cabotaggio;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata dal momento che la disposizione censurata non introdurrebbe affatto un sistema tariffario limitativo della libertà di iniziativa economica o di concorrenza, bensì un sistema di determinazione dei costi minimi idoneo a coniugare il principio della libertà negoziale delle parti e l'esigenza di garantire il rispetto delle norme sulla sicurezza stradale;

che l'individuazione del costo minimo al di sotto del quale il corrispettivo non può scendere sarebbe finalizzato a scongiurare una «concorrenza rovinosa» nel settore operata attraverso una riduzione dei costi di esercizio attuata al fine di offrire una prestazione a prezzi bassi, in tal modo compromettendo la sicurezza stradale e che la tutela di tale bene varrebbe a giustificare una ridotta limitazione della libertà di cui all'art. 41 Cost.;

che non sarebbe fondata neppure la censura sollevata in relazione all'art. 3 Cost. dal momento che, mentre la norma interna avrebbe come destinatarie le imprese di trasporto di merci su strada per conto terzi stabilite nel territorio italiano, i trasporti cosiddetti di cabotaggio sarebbero svolti in regime di libera prestazione dei servizi da parte di autotrasportatori in occasione dell'ingresso in Italia nell'ambito di un trasporto internazionale;

che a tale tipologia di trasporto si applicherebbero le norme del Regolamento (CE) n. 1072/2009 che non troverebbero applicazione, invece, per il trasporto sul territorio nazionale svolto da soggetti stabiliti in Italia, i quali, invece, sarebbero assoggettati alla normativa interna;

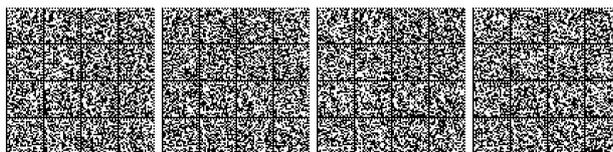
che, pertanto, trattandosi di situazioni del tutto diverse e tra loro non comparabili, non potrebbe essere ipotizzata la violazione del principio di uguaglianza.

Considerato che il Tribunale ordinario di Trento (r.o. n. 150 del 2014) dubita della legittimità costituzionale dell'art. 83-*bis*, commi 1, 2, 6, 7, 8 e 10 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo in vigore fino all'11 agosto 2010, deducendone il contrasto con l'art. 3 della Costituzione;

che il censurato art. 83-*bis*, intitolato «Tutela della sicurezza stradale e della regolarità del mercato dell'autotrasporto di cose per conto di terzi», detta numerose disposizioni in materia di contratto di autotrasporto di merci su strada per conto terzi;

che il Tribunale ordinario di Trento solleva questione di legittimità costituzionale del comma 8 della suddetta disposizione il quale disciplina il termine di prescrizione del diritto del vettore al pagamento del corrispettivo nel caso in cui il contratto di trasporto non sia stato stipulato in forma scritta, fissandolo in cinque anni dal giorno del completamento della prestazione;

che, ad avviso del rimettente, tale termine, ben più lungo di quello stabilito in un anno dall'art. 2951 del codice civile che si applica ai contratti stipulati in forma scritta, non troverebbe giustificazione alcuna nella diversa modalità di conclusione del contratto;



che il giudice *a quo* censura, altresì, la disciplina dettata dall'art. 83-*bis* con riguardo alla determinazione del corrispettivo della prestazione resa dal vettore che, in caso di contratto non stipulato in forma scritta, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore), è determinato dal legislatore secondo le modalità specificate ai commi 6 e 7, mentre nei contratti stipulati in forma scritta esso è rimesso dall'art. 83-*bis*, comma 4, nel testo vigente fino all'11 agosto 2010, all'autonomia negoziale delle parti;

che il rimettente deduce la violazione dell'art. 3 Cost. ritenendo che le differenze della disciplina applicabile alle due tipologie di contratto sarebbero irragionevoli non trovando valida giustificazione nella diversa modalità di conclusione del negozio;

che anche il Tribunale ordinario di Lucca (r.o. n. 160 del 2013) ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 83-*bis*, commi 1, 2, 6, 7 e 8 del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, «nel testo temporale vigente», nella parte in cui introduce una tariffa minima per i trasporti nazionali, deducendo la violazione dell'art. 41 Cost. in quanto la previsione di un sistema tariffario che limita la concorrenza e introduce una significativa barriera all'accesso a tale tipologia di attività economica sarebbe ingiustificata, e irragionevole sarebbe il bilanciamento operato dal legislatore tra la libertà di iniziativa economica e la sicurezza della circolazione stradale;

che il rimettente lamenta, altresì, la violazione dell'art. 3 Cost. in quanto l'art. 83-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, determinerebbe una "discriminazione a rovescio" degli autotrasportatori stabiliti in Italia i quali sono tenuti al rispetto del prezzo minimo da esso fissato che non si applicherebbe, invece, ai trasporti eseguiti in regime di cabotaggio, ai sensi dell'art. 8 del Regolamento (CE) n. 1072/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada;

che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Trento con riguardo all'art. 83-*bis*, comma 8 del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, nella parte in cui disciplina il termine di prescrizione del diritto del vettore al pagamento del corrispettivo, è manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza;

che presupposto necessario per l'applicazione della disposizione censurata nel giudizio *a quo* è che il vettore abbia agito dopo il decorso del termine ordinario di prescrizione, fissato in un anno dall'art. 2951 cod. civ., ma prima che sia trascorso il termine di cinque anni stabilito dall'art. 83-*bis*, comma 8 del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, per i contratti stipulati in forma non scritta;

che, tuttavia, nulla dice al riguardo il rimettente, il quale, oltre a non chiarire se il contratto avesse o non avesse data certa, in quanto nella parte conclusiva dell'ordinanza sembra smentire l'iniziale affermazione della carenza di questo requisito, omette di specificare in qual modo la diversità di disciplina influisca sulla decisione dell'eccezione di prescrizione formulata dall'opponente nel giudizio *a quo*, così venendo meno all'onere motivazionale su di lui gravante in ordine alla rilevanza della questione;

che, con riferimento alle censure prospettate da entrambi i giudici a quibus in ordine alla determinazione del corrispettivo del contratto di trasporto, occorre rilevare che, successivamente alle ordinanze di rimessione, la Corte di giustizia dell'Unione europea, con sentenza 4 settembre 2014 (cause riunite da C184/13 a C187/13, C194/13, C195/13 e C208/13), ha affermato che «l'articolo 101 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, quale quella controversa nei procedimenti principali, in forza della quale il prezzo dei servizi di autotrasporto delle merci per conto di terzi non può essere inferiore a costi minimi d'esercizio determinati da un organismo composto principalmente da rappresentanti degli operatori economici interessati»;

che in detta pronuncia, la Corte di Lussemburgo, chiamata a valutare la compatibilità comunitaria della disciplina dettata dall'art. 83-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, nel testo in vigore dall'11 agosto 2010, rilevato che l'Osservatorio sulle attività di autotrasporto in base alle cui determinazioni è quantificato il corrispettivo del vettore, essendo composto principalmente da rappresentanti delle associazioni di categoria di vettori e committenti, doveva considerarsi un'associazione di imprese ex art. 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ha ritenuto che «la determinazione di costi minimi d'esercizio, resi obbligatori da una normativa nazionale quale quella di cui trattasi nei procedimenti principali, impedendo alle imprese di fissare tariffe inferiori a tali costi, equivale alla determinazione orizzontale di tariffe minime imposte» (paragrafo 43) ed è idonea a restringere il gioco della concorrenza;

che, inoltre, pur essendovi tra le finalità perseguite da tale normativa quella della tutela della sicurezza stradale la quale costituisce un obiettivo legittimo astrattamente in grado di giustificare detta normativa, la Corte di giustizia ha ritenuto che essa vada «al di là del necessario» (paragrafo 55), non permettendo al vettore di provare che esso, benché offra prezzi inferiori alle tariffe minime, si conforma alle disposizioni in materia di sicurezza;



che la Corte di Lussemburgo ha affermato, inoltre, che detta normativa «si limita a prendere in considerazione, in maniera generica, la tutela della sicurezza stradale, senza stabilire alcun nesso tra i costi minimi d'esercizio e il rafforzamento della sicurezza stradale» (paragrafo 52) e che, conseguentemente, «la determinazione dei costi minimi d'esercizio non può essere giustificata da un obiettivo legittimo» (paragrafo 57);

che, successivamente a tale pronuncia, è intervenuta la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), la quale, all'art. 1, comma 248, ha abrogato, anche se a decorrere dall'entrata in vigore della legge stessa, i commi 1, 2, e da 6 a 11 ed ha integralmente sostituito i commi da 4 a 4-*sexies* dell'art. 83-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, come convertito;

che, per effetto di tali modifiche, è venuta meno ogni disciplina legale del corrispettivo del contratto di trasporto, atteso che, il comma 4, nella formulazione attualmente vigente, stabilisce che «Nel contratto di trasporto, anche stipulato in forma non scritta, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286, e successive modificazioni, i prezzi e le condizioni sono rimessi all'autonomia negoziale delle parti, tenuto conto dei principi di adeguatezza in materia di sicurezza stradale e sociale»;

che, secondo il costante orientamento di questa Corte, «i principi enunciati dalla Corte di giustizia, riguardo a norme oggetto di giudizio di legittimità costituzionale, si inseriscono direttamente nell'ordinamento interno con il valore di *jus superveniens*, condizionando e determinando i limiti in cui quelle norme conservano efficacia e devono essere applicate anche da parte del giudice *a quo*» (ordinanza n. 268 del 2005; ordinanze n. 124 del 2012 e n. 179 del 2011);

che spetta ai rimettenti valutare l'incidenza della pronuncia della Corte di giustizia nonché delle modifiche normative sopravvenute sulla decisione del giudizio sottoposto al loro esame e sulla persistente rilevanza della questione di legittimità costituzionale;

che, pertanto, a prescindere dai profili di inammissibilità della questione prospettata dal Tribunale ordinario di Trento - per avere il rimettente sollevato l'incidente di costituzionalità senza preventivamente risolvere il dubbio, prospettato dall'opponente, circa la compatibilità comunitaria della disposizione censurata e per non avere egli sufficientemente motivato in ordine al rapporto in cui si pone la questione concernente la determinazione del corrispettivo rispetto a quella relativa al termine di prescrizione - va disposta la restituzione degli atti ai rimettenti per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione alla luce dello *jus superveniens*.

Visto l'art. 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83-*bis*, comma 8, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo in vigore fino all'11 agosto 2010, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trento con l'ordinanza in epigrafe;

2) ordina, relativamente alle altre questioni, la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Trento e al Tribunale ordinario di Lucca.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 maggio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



n. 81

Sentenza 29 aprile - 15 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Poteri del Consiglio regionale in regime di prorogatio - Misure per il risanamento dei bilanci delle Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale.

- Legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 25 (Integrazione alla L.R. 21 luglio 1999, n. 44 recante “Norme per il riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica” e modifiche alla L.R. 25 ottobre 1996, n. 96 recante “Norme per l’assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione”); nonché, specificamente, art. 1 della medesima legge regionale.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : 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 della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 25 (Integrazione alla L.R. 21 luglio 1999, n. 44 recante “Norme per il riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica” e modifiche alla L.R. 25 ottobre 1996, n. 96 recante “Norme per l’assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione”), nonché, specificamente, dell’art. 1 della medesima legge regionale, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-8 luglio 2014, depositato in cancelleria il 15 luglio 2014 e iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2014.

Visto l’atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell’udienza pubblica del 28 aprile 2015 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l’avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Manuela de Marzo per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 7-8 luglio 2014, depositato il 15 luglio 2014 e iscritto al n. 52 del registro ricorsi del 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’intero testo della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 25 (Integrazione alla L.R. 21 luglio 1999, n. 44 recante “Norme per il riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica” e modifiche alla L.R. 25 ottobre 1996, n. 96 recante “Norme per l’assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione”), per violazione dell’art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo 28 dicembre 2006, in riferimento all’art. 123 della Costituzione, nonché l’art. 1 della medesima legge regionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.



2.- Quanto all'impugnazione della legge regionale nella sua interezza, il ricorrente osserva che essa è stata approvata dal Consiglio regionale dopo la scadenza della legislatura, in regime di prorogatio, e che l'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo, nello stabilire che in tale evenienza le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, ne limita espressamente l'esercizio «[...] agli 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», in armonia con la costante giurisprudenza costituzionale che ha circoscritto la portata dei poteri dell'organo in prorogatio ai soli adempimenti indifferibili e urgenti.

Ad avviso del ricorrente, dall'esame della legge impugnata non emergono, né i requisiti di indifferibilità e urgenza (come nel caso di leggi che approvano il bilancio di previsione, l'esercizio provvisorio o una variazione di bilancio), né la sua qualità di atto dovuto (come nel caso di legge che recepisce una direttiva comunitaria direttamente vincolante per le Regioni) o riferibile a situazioni di estrema gravità, tali da non consentire un rinvio, per non recare danno alla collettività regionale o al funzionamento dell'ente.

Il Consiglio regionale avrebbe pertanto esorbitato dai limiti propri della sua condizione di organo in prorogatio, con la conseguenza che la legge impugnata dovrebbe essere dichiarata illegittima nella sua interezza, per violazione dell'art. 86, comma 3, dello statuto regionale, in riferimento all'art. 123 Cost.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, inoltre, l'art. 1 della medesima legge regionale.

Il comma 1 di questa disposizione ha integrato la legge della Regione Abruzzo 21 luglio 1999, n. 44 (Norme per il riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica), inserendovi l'art. 24-*bis*, sotto la rubrica «ATER in condizioni di deficit strutturale», il cui comma 1, nel testo così introdotto, prevede quanto segue: «Le Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale abruzzesi dichiarate dalla Giunta Regionale in condizioni di deficit strutturale secondo le procedure di cui ai commi 2 e 3, possono destinare al risanamento finanziario dei rispettivi bilanci:

- a) i proventi della vendita degli immobili di edilizia agevolata e convenzionata;
- b) i proventi della vendita degli immobili di natura commerciale;
- c) i proventi della vendita degli edifici di fatto non utilizzati come alloggi in quanto inagibili o inabitabili;
- d) i proventi derivanti dalla vendita di terreni non destinati alla realizzazione di edilizia sovvenzionata.

La parte residua è destinata alla realizzazione di programmi di riqualificazione e incremento del patrimonio abitativo pubblico. L'utilizzo dei proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata, locati a canone sociale, resta in ogni caso vincolato alla destinazione prevista dall'art. 4 della legge regionale 19 dicembre 2001, n. 76».

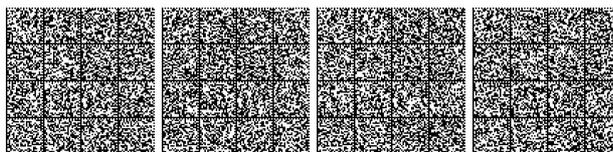
3.1.- La disposizione è impugnata nella parte in cui prevede che le Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale abruzzesi (come si è visto, «ATER»), dichiarate dalla Giunta regionale in condizioni di deficit strutturale, possono destinare al risanamento finanziario dei rispettivi bilanci anche i proventi della vendita degli immobili di edilizia agevolata e convenzionata e i proventi della vendita degli edifici di fatto non utilizzati come alloggi in quanto inagibili o inabitabili.

Ad avviso del ricorrente, questa previsione contrasta con l'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, sostitutivo dell'art. 13, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte finale in cui stabilisce che «Le risorse derivanti dalle alienazioni devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente».

Tale ultima disposizione, nello stabilire la destinazione dei proventi delle alienazioni degli immobili di proprietà dei Comuni, degli enti pubblici anche territoriali, nonché degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, inciderebbe sulla determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti, che rientra, secondo la giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica, nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Pertanto, secondo il ricorrente la norma impugnata, che consente una diversa destinazione dei proventi della alienazione degli immobili, invade la competenza esclusiva dello Stato nella materia indicata.

4.- Con atto depositato il 13 agosto 2014, si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, chiedendo che le censure sollevate nel ricorso siano dichiarate inammissibili o infondate.



A suo avviso, la legge impugnata è nel complesso costituzionalmente legittima, perché contiene disposizioni caratterizzate da ragioni di urgenza e necessità, che devono essere valutate esaminando il contenuto sostanziale delle norme, anche alla luce dei lavori preparatori.

Nel caso concreto, tali ragioni deriverebbero dallo stato di grave deficit strutturale delle ATER, che costituisce il presupposto di applicazione della legge e che emerge sia dalla relazione di accompagnamento sia dai lavori preparatori, così da rendere evidente la finalità di predisporre interventi volti al risanamento dello stato economico-finanziario di aziende pubbliche le quali svolgono funzioni di preminente rilievo sociale e si trovano in condizioni di incapacità di coprire i costi con i ricavi della gestione, per prevenirne il dissesto ed evitare il conseguente grave danno a carico della collettività regionale.

4.1.- Quanto all'impugnazione dell'art. 1 della legge in esame, la Regione osserva, in primo luogo, che l'alienazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e la destinazione dei relativi proventi non rientra nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, riservata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., bensì in quella della gestione del patrimonio immobiliare degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale, materia riconducibile alla competenza residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., secondo la giurisprudenza costituzionale richiamata dallo stesso ricorrente.

Nemmeno sarebbe fondato il denunciato contrasto con l'art. 3, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 47 del 2014, perché il vincolo di destinazione dei proventi, impresso dalla norma, deve essere riferito, secondo un'interpretazione rispettosa della competenza residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., alle alienazioni degli immobili di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata, locati a canone sociale, in relazione ai quali soltanto lo Stato deve garantire l'offerta minima, idonea a soddisfare le esigenze abitative dei ceti meno abbienti. Al contrario, la disposizione denunciata provvede sulla destinazione dei proventi della alienazione di immobili di edilizia convenzionata e agevolata (oltre che di immobili commerciali, che non vengono in rilievo), i quali soddisfano esigenze abitative diverse da quelle dei ceti meno abbienti.

5.- Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, la Regione Abruzzo ha ulteriormente illustrato le ragioni esposte, ribadendo sia l'esistenza dell'urgente necessità di evitare, con l'approvazione della legge impugnata, il fallimento delle ATER che versano in stato di deficit strutturale, sia l'assenza della violazione della competenza legislativa statale, perché la norma sulla destinazione dei proventi incide nella materia della gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica convenzionata e sovvenzionata, con la precisazione che la vendita «degli edifici di fatto non utilizzati come alloggi in quanto inagibili o inabitabili», di cui alla lettera *c*) della norma impugnata, deve considerarsi equiparata alla vendita di mere aree edificabili, anch'essa collocata al di fuori dell'ambito di applicazione della norma statale assunta come parametro di riferimento.

Infine, la Regione ha osservato che l'operatività dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 47 del 2014 è subordinata dalla stessa norma all'adozione di un apposito decreto interministeriale, non ancora emanato, e che una bozza di tale decreto prevede di fare salvi i programmi di alienazione degli alloggi anteriormente avviati da provvedimenti regionali, con la conseguenza che la destinazione dei proventi stabilita dalla disposizione impugnata dovrebbe considerarsi legittima, in quanto la Regione Abruzzo ha già approvato il piano di riequilibrio economico e finanziario della ATER di Chieti, che comprende il programma di vendite immobiliari destinato al ripianamento del deficit.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in primo luogo, l'intero testo della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 25 (Integrazione alla L.R. 21 luglio 1999, n. 44 recante "Norme per il riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica" e modifiche alla L.R. 25 ottobre 1996, n. 96 recante "Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione"), per violazione dell'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo 28 dicembre 2006, in riferimento all'art. 123 della Costituzione.

Il ricorrente osserva che la legge impugnata è stata approvata dal Consiglio regionale dopo la scadenza della legislatura, in regime di prorogatio, e che l'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo, nello stabilire che in tale evenienza le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, ne limita espressamente l'esercizio «[...] agli 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».

Ad avviso del ricorrente, dall'esame della legge impugnata non emergono, né i requisiti di indifferibilità e urgenza, né la sua qualità di atto dovuto o riferibile a situazioni di estrema gravità, tali da non consentire un rinvio, per non recare danno alla collettività regionale o al funzionamento dell'ente, sicché il Consiglio regionale avrebbe esorbitato dai limiti propri della sua condizione di organo in prorogatio, in tal modo violando il citato parametro.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, altresì, impugnato l'art. 1 della stessa legge regionale n. 25 del 2014, nella parte in cui prevede che «Le Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale abruzzesi dichiarate dalla Giunta Regionale in condizioni di deficit strutturale secondo le procedure di cui ai commi 2 e 3, possono destinare al risanamento finanziario dei rispettivi bilanci: a) i proventi della vendita degli immobili di edilizia agevolata e convenzionata», nonché «[...] c) i proventi della vendita degli edifici di fatto non utilizzati come alloggi in quanto inagibili o inabitabili».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione viola l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., perché incide nella materia della determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti, che è riservata alla competenza esclusiva dello Stato, rientrando nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

L'invasione della competenza statale deriverebbe dal contrasto della norma impugnata con l'art. 3, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, la cui lettera a), modificata in sede di conversione, ha sostituito il comma 1 dell'art. 13 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133. La disposizione appresta misure per l'alienazione del patrimonio residenziale pubblico, prevedendo che entro il 30 giugno 2014 un decreto interministeriale approvi «le procedure di alienazione degli immobili di proprietà dei comuni, degli enti pubblici anche territoriali, nonché degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, anche in deroga alle disposizioni procedurali previste dalla legge 24 dicembre 1993, n. 560», e che «Le risorse derivanti dalle alienazioni devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente.»

Tale ultima disposizione, secondo il ricorrente, determina i livelli essenziali delle prestazioni nella materia dell'edilizia residenziale pubblica. Pertanto la norma regionale impugnata, consentendo una diversa destinazione dei proventi della alienazione degli immobili, invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato nella materia indicata.

3.- In via preliminare, va riconosciuta l'ammissibilità della questione proposta nei confronti dell'intera legge regionale.

Questa Corte ha più volte affermato che, mentre è inammissibile l'impugnazione di un'intera legge attraverso generiche censure che non consentano di individuare la questione oggetto dello scrutinio di legittimità costituzionale, è consentita, al contrario, l'impugnativa di intere leggi caratterizzate da norme omogenee, tutte coinvolte dalle censure medesime (*ex plurimis*, sentenza n. 201 del 2008).

Nella fattispecie in esame è evidente come la prima delle censure mosse dal ricorrente accomuni tutte le disposizioni della legge impugnata, omogenee sotto il profilo della dedotta assenza dei presupposti previsti dallo statuto regionale per il legittimo esercizio della funzione legislativa in regime di prorogatio (sentenza n. 44 del 2015). Di conseguenza, conformemente ai precedenti casi in cui questa Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla denunciata violazione dei poteri in regime di prorogatio (sentenze n. 181 del 2014 e n. 68 del 2010), «è pienamente ammissibile che l'impugnazione riguardi l'atto legislativo nel suo testo integrale, a prescindere dal carattere dispositivo più o meno eterogeneo del suo contenuto normativo» (sentenza n. 64 del 2015).

4.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Abruzzo n. 25 del 2014, per violazione dell'art. 86, comma 3, dello statuto regionale, in riferimento all'art. 123 Cost., è fondata.

4.1.- Secondo la giurisprudenza costituzionale, l'istituto della prorogatio riguarda, in termini generali, fattispecie in cui «coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori» (sentenza n. 208 del 1992; nello stesso senso, sentenza n. 64 del 2015).

Questa Corte ha poi chiarito, con specifico riferimento agli organi elettivi, e segnatamente ai Consigli regionali, che «[l]istituto della prorogatio, a differenza della vera e propria proroga (*cf.*, rispettivamente, art. 61, secondo comma, e art. 60, secondo comma, Cost., per quanto riguarda le Camere), 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; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2015 e n. 181 del 2014) e ha altresì affermato che «È pacifico [...] che l'istituto in esame presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato del titolare dell'organo. Prima di tale scadenza, non vi può essere prorogatio» (sentenze n. 55 del 2015, n. 181 del 2014).

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, nel rispetto di quanto previsto all'art. 7, comma 2, 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 impone di tenere le elezioni regionali nella data stabilita per le elezioni del Parlamento europeo, qualora nello stesso anno si svolgano entrambe le consultazioni elettorali.

La legge della Regione Abruzzo n. 25 del 2014 - pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione 9 maggio 2014, n. 53 ed entrata in vigore il successivo 10 maggio - è stata approvata nella seduta del Consiglio regionale del 15 aprile 2014, dunque nel periodo compreso fra la scadenza del mandato del Consiglio e la proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, avvenuta l'11 giugno 2014, quando l'organo era in regime di prorogatio.

4.2.- Questa Corte, esaminando analoghe questioni, relative a leggi della Regione Abruzzo approvate dal Consiglio regionale nel medesimo periodo, ha ribadito il proprio costante orientamento, secondo il quale «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)» (sentenza n. 55 del 2015).

Ha inoltre sottolineato (sulla scorta della ricordata sentenza n. 68 del 2010) come «il quadro normativo e applicativo sia notevolmente mutato a seguito della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni). Questa ha attribuito allo statuto ordinario la definizione della forma di governo e l'enunciazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, in armonia con la Costituzione (art. 123, primo comma, Cost.); e ha demandato, nel contempo, la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità allo stesso legislatore regionale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica, “che stabilisce anche la durata degli organi elettivi” (art. 122, primo comma, Cost.). Cioché - anche sulla base di quanto successivamente previsto nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione) - questa Corte ha affermato che “una interpretazione sistematica delle citate nuove norme costituzionali conduce a ritenere che la disciplina della eventuale prorogatio degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia oggi fundamentalmente di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale”; e che, nel disciplinare questo profilo, gli statuti “dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, della Costituzione” (sentenza n. 196 del 2003; anche sentenza n. 304 del 2002)» (sentenza n. 64 del 2015).

Nella sentenza n. 44 del 2015, la Corte ha poi affermato che «[...] gli stessi statuti regionali, nel disciplinare la materia, devono rispettare le limitazioni connaturate alla *ratio* dell'istituto», rilevando che «[...] lo statuto della Regione Abruzzo, disponendo che “le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate nel Regolamento, sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni limitatamente agli 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”, non travalica il principio costituzionale sotteso all'istituto della prorogatio poiché legittima l'assemblea scaduta alla sola adozione degli “atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili” (sentenza n. 68 del 2010)».

Più precisamente, l'art. 86 dello statuto della Regione Abruzzo prevede, al terzo comma, che nei casi di scioglimento anticipato e di scadenza della legislatura - e al di fuori delle ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale per gravi violazioni di legge o per ragioni di sicurezza nazionale o di annullamento delle elezioni - «le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate nel Regolamento, sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni limitatamente agli 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» (lettera *a*), e, al quarto comma, che, in questi casi, «le nuove elezioni sono indette entro tre mesi secondo le modalità definite dalla legge elettorale».

L'art. 141 del citato Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale dell'Abruzzo, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 12 ottobre 2010, n. 56/2, prevede a sua volta che «in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale e di scadenza della Legislatura i poteri del Consiglio regionale sono prorogati sino alla proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, limitatamente agli 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 dell'urgenza e necessità» (comma 1), e che «L'urgenza e la necessità sono espressamente dichiarate ed adeguatamente motivate con riferimento alle situazioni di estrema gravità che esigono interventi immediati ed improcrastinabili, la cui adozione non può essere rinviata senza arrecare grave danno per gli interessi affidati alle cure della Regione» (comma 2).

Occorre pertanto verificare se il Consiglio regionale sia intervenuto con un atto che costituisce adempimento di impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, da disposizioni costituzionali o legislative statali o che è caratterizzato da urgenza e necessità, come previsto dalla citata disposizione statutaria.

Nel caso in esame, la natura di atto dovuto nei sensi delineati non emerge, né dal contenuto della legge, né da altri elementi, sicché resta da esaminare se sussiste il requisito dell'urgenza e della necessità.

Non è inutile ricordare che questa Corte, nello scrutinare la legittimità costituzionale di altre leggi regionali abruzzesi approvate dal Consiglio regionale nel corso del precedente periodo di prorogatio e nella vigenza del testo originario dell'art. 86 dello statuto regionale (che non esprimeva alcun limite all'esercizio dei poteri dell'organo in tale fase), ha affermato che i limiti connaturali all'istituto della prorogatio «[...], ove appunto non espressi dalla disciplina statutaria, potrebbero successivamente essere definiti tramite apposite disposizioni legislative di attuazione dello statuto o anche semplicemente rilevare nei lavori consiliari o dallo specifico contenuto delle leggi adottate» (sentenza n. 68 del 2010).

Ora che i limiti sono espressi dalla disciplina statutaria, può sorgere il dubbio se sia possibile continuare a desumere il loro rispetto dal contenuto della legge o dai lavori preparatori, in assenza di un'espressa dichiarazione e di una adeguata motivazione sull'urgenza e necessità dell'intervento, che la legge impugnata non contempla, a dispetto della richiamata norma del Regolamento interno dei lavori del Consiglio regionale.

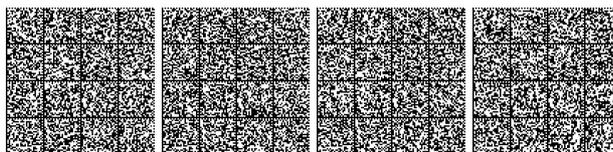
Tuttavia, la mancanza di espresse dichiarazioni e motivazioni non osta all'accertamento nel merito di tale requisito, giacché l'urgenza e necessità della legge deve in ogni caso emergere oggettivamente dal contenuto delle disposizioni impuginate, anche a prescindere dall'esistenza di simili elementi formali, i quali, in caso contrario, rischierebbero di trasformarsi in vere e proprie formule sacramentali.

In questo quadro, i lavori preparatori possono tuttora fungere da valido ausilio per lo scrutinio che la Corte è chiamata a eseguire.

4.3.- La legge impugnata si articola in una pluralità di disposizioni.

L'art. 1 inserisce nella legge regionale n. 44 del 1999 un nuovo articolo 24-*bis*, sotto la rubrica «ATER in condizioni di deficit strutturale», che è suddiviso in cinque commi. La disposizione si prefigge lo scopo di favorire il risanamento finanziario delle «Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale abruzzese» (come si è visto, «ATER») che si trovano in una condizione di «deficit strutturale», dichiarata dalla Giunta regionale, su istanza delle aziende interessate, sulla base di una procedura che tiene conto di alcuni parametri economici (rapporto tra il volume complessivo delle spese di personale sostenute a vario titolo e il volume complessivo dei ricavi delle vendite e delle prestazioni come desumibili dall'ultimo bilancio approvato, superiore al 70 per cento; rapporto tra le anticipazioni di tesoreria non rimborsate al 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello di presentazione della istanza e i ricavi delle vendite e delle prestazioni, superiore al 100 per cento; sussistenza di altri debiti per un ammontare superiore al 50 per cento dei ricavi e delle vendite e delle prestazioni, come desumibili dall'ultimo bilancio approvato), i quali, se contemporaneamente integrati, costituiscono un chiaro sintomo di gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio (art. 24-*bis*, comma 2). Nel caso di accertamento della condizione di «deficit strutturale», gli organi amministrativi della ATER decadono, è nominato un Commissario e viene risolto anticipatamente il contratto di lavoro del suo direttore, senza alcun indennizzo o compenso (art. 24-*bis*, commi 3 e 4). Entro sessanta giorni dalla nomina, il Commissario redige un piano di riequilibrio finanziario ed economico riferito ad almeno un triennio, che prevede una rigorosa rivisitazione delle spese, o, se non sussistono le condizioni per il riequilibrio, propone alla Giunta la liquidazione dell'azienda (art. 24-*bis*, comma 5).

Per raggiungere lo scopo perseguito, la legge consente alle ATER in condizioni di dichiarato «deficit strutturale» di destinare al risanamento dei loro bilanci i proventi della vendita degli immobili di edilizia agevolata e convenzionata, degli immobili di natura commerciale, degli edifici di fatto non utilizzati come alloggi in quanto inagibili o inabitabili, nonché dei terreni non destinati alla realizzazione di edilizia sovvenzionata, con la precisazione che la parte residua



di tali proventi deve essere destinata «alla realizzazione di programmi di riqualificazione e incremento del patrimonio abitativo pubblico», e che «L'utilizzo dei proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata, locati a canone sociale, resta in ogni caso vincolato alla destinazione prevista dall'art. 4 della legge regionale 19 dicembre 2001, n. 76» (art. 24-*bis*, comma 1).

L'art. 2 della legge impugnata stabilisce un limite massimo al trattamento retributivo dei dirigenti e dei direttori delle ATER, fissandolo in un ammontare pari al trattamento economico annuale complessivo massimo spettante, rispettivamente, ai dirigenti e ai direttori della Regione Abruzzo (comma 1), e prevede che l'importo eventualmente superiore non concorra a formare l'imponibile fiscale e previdenziale e sia acquisito dalle ATER per il miglioramento dei saldi di bilancio ovvero per il finanziamento dei programmi di manutenzione degli alloggi assegnati per finalità sociali (comma 2).

Infine, l'art. 3 introduce modifiche all'art. 36, commi 1 e 4, lettera *a*), della legge regionale n. 96 del 1996 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale e pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione), spostando dal 30 giugno 2013 al 15 aprile 2014 la data entro la quale è consentita, a coloro che occupano senza titolo un alloggio di edilizia residenziale pubblica per almeno un mese anteriore a tale data, l'assegnazione dell'alloggio medesimo, nel rispetto di quanto previsto dal precedente art. 13, comma 3, della legge regionale appena citata.

4.4.- Dall'esame dei lavori preparatori al disegno di legge emerge che le ATER abruzzesi versano da molto tempo in una situazione di grave difficoltà economica e finanziaria, a motivo della strutturale insufficienza dei proventi delle vendite e dei canoni di locazione degli alloggi a coprire i costi generali di gestione, oltre che per effetto della annosa crisi economica generale del Paese.

Il requisito della necessità e dell'urgenza, che legittima il Consiglio regionale a esercitare i propri poteri in regime di prorogatio, evoca l'esigenza che l'intervento normativo sia adottato nell'immediatezza della grave situazione alla quale esso intende porre rimedio, perché diversamente verrebbero travalicati i limiti connaturati all'istituto della prorogatio, che implicano non soltanto la gravità della situazione che forma oggetto dell'intervento, ma anche la sua improcrastinabilità, come è espressamente previsto dal richiamato art. 141 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale.

Nella fattispecie l'indicato requisito non sussiste, in mancanza di elementi, tratti dal contenuto della legge o dai lavori preparatori, da cui desumere che la procedura di accertamento del "deficit strutturale" delle ATER, che costituisce il presupposto della dismissione del loro patrimonio di edilizia residenziale pubblica a fini di ripianamento delle perdite di bilancio, sia stata introdotta per la necessità di intervenire, con un provvedimento improcrastinabile, immediatamente dopo l'insorgenza di una grave situazione di difficoltà economica e finanziaria di tali enti.

Esaminata da questo angolo visuale, la legge impugnata detta una disciplina generale delle procedure di accertamento della condizione di stabile squilibrio economico-finanziario delle ATER regionali, che modifica l'assetto organizzativo e gestionale di tali enti, nonché la devoluzione del loro patrimonio immobiliare al risanamento del deficit. Una disciplina, dunque, che giunge ad integrare le norme sull'organizzazione delle ATER, incidendo su situazioni già da tempo connotate da gravità, in presenza delle quali il Consiglio regionale, allorché era nella pienezza dei suoi poteri, non aveva ravvisato quell'urgenza e quella necessità di intervenire, che ravvisa invece dopo la scadenza della legislatura, quando si trova in regime di prorogatio. Né è dato di rinvenire elementi o fatti sopravvenuti che possano giustificare un'emergenza nuova.

Alle medesime conclusioni si deve giungere con riguardo a quanto previsto agli artt. 2 e 3 della legge impugnata, rispettivamente in tema di trattamento retributivo dei dirigenti e dei direttori delle ATER e di proroga del termine per regolarizzare l'occupazione senza titolo degli alloggi pubblici mediante l'assegnazione dell'alloggio occupato. Nemmeno per tali previsioni è possibile individuare quei requisiti dell'urgenza e della necessità, nei sensi sopra delineati, che soli ne avrebbero giustificato l'approvazione da parte del Consiglio regionale in regime di prorogatio.

Proprio per i suoi contenuti, invece, l'intervento legislativo nel suo complesso si presta a essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori, dalla quale il Consiglio regionale, secondo la ricordata giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 68 del 2010), avrebbe dovuto comunque astenersi al fine di assicurare una competizione libera e trasparente.

Alla luce delle considerazioni esposte, l'intera legge della Regione Abruzzo n. 25 del 2014, risultando in contrasto con l'art. 123 Cost., in relazione all'evocata norma statutaria, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

5.- La specifica censura proposta nei confronti dell'art. 1 della medesima legge regionale rimane assorbita.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 25 (Integrazione alla L.R. 21 luglio 1999, n. 44 recante "Norme per il riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica" e modifiche alla L.R. 25 ottobre 1996, n. 96 recante "Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150081

N. 82

Sentenza 25 marzo - 15 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso al risanamento della finanza pubblica da parte delle autonomie speciali e dei comuni ricadenti nel territorio di alcune di esse a decorrere dall'anno 2012.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 - artt. 28, commi 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10 e 11-ter, e 48.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 28, commi 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10 e 11-ter, e 48 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, promossi dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dalla Regione siciliana, dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione autonoma Sardegna e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con ricorsi notificati il 24, il 23-28, il 25, il 24 e il 25 febbraio 2012, depositati in cancelleria il 28 e il 29 febbraio, il 1°, il 2 e il 5 marzo 2012 e rispettivamente iscritti ai nn. 33, 34, 38, 39, 40, 47 e 50 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione (di cui quattro fuori termine) del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2015 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Luigi Manzi per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, per la Provincia autonoma di Trento e per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato in data 24 febbraio 2012 e depositato il successivo 28 febbraio 2012 (reg. ric. n. 33 del 2012), la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra l'altro, degli artt. 28, comma 3, e 48 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, per violazione del Titolo VI, e in particolare degli artt. 69 e 79, nonché degli artt. 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); degli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); degli artt. 9, 10 e 10-bis del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); degli artt. 3, 117, 118 e 119 della Costituzione, «in combinato disposto» con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; dell'art. 2, comma 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), nonché del principio di leale collaborazione.

1.1.- La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol dubita della legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, in riferimento agli artt. 69, 79, 104 e 107 dello statuto speciale, oltre che con l'art. 3 Cost.

Dopo aver ricordato che l'art. 28 ha ad oggetto il concorso alla manovra degli enti territoriali e ulteriori riduzioni di spese, la ricorrente riporta il contenuto del comma 3, sottolineando come esso configuri una ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali, che si aggiunge a quelle già stabilite con altri interventi del legislatore statale. In particolare, la disposizione impugnata prevede che: «Con le procedure previste dall'articolo 27, della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di euro 860 milioni annui. Con le medesime procedure le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 60 milioni di euro annui, da parte dei Comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo complessivo di 920 milioni è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Per la Regione siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2».

Ad avviso della ricorrente, il concorso richiesto, a decorrere dall'anno 2012, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, oltre che ai Comuni ricadenti nel territorio di alcune di esse (incluse le due Province autonome), non avrebbe alcuna base statutaria. Anzi, l'impugnato art. 28, comma 3, contrasterebbe sia con l'art. 69 dello statuto, laddove assicura alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol le risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle sue funzioni, in particolare mediante la devoluzione di quote del gettito di talune



entrate tributarie dello Stato riscosse nella Regione; sia, soprattutto, con l'art. 79 del medesimo statuto (come sostituito dalla lettera h del comma 107 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191), che disciplinerebbe in modo preciso, esaustivo ed esclusivo le regole secondo cui la Regione autonoma assolve gli «obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale».

La ricorrente, inoltre, sottolinea come quest'ultima disposizione configuri un regime speciale, che non può essere alterato unilateralmente dal legislatore ordinario - i cui interventi in materia non troverebbero dunque applicazione nella Regione speciale (art. 79, comma 4) - ma che potrebbe essere configurato solo con la procedura prevista dall'art. 104, primo comma, dello statuto, ossia «con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province». Ciò, in coerenza con il principio dell'accordo che, ad avviso della ricorrente, dominerebbe tutto il regime dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali, riconosciuto anche nella giurisprudenza costituzionale (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 133 del 2010; n. 82 del 2007; n. 353 del 2004; n. 98 del 2000; n. 39 del 1984).

La ricorrente ritiene che il rinvio alle norme di attuazione dello statuto, in base all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), non dovrebbe trarre in inganno, per tre ordini di ragioni: in primo luogo, dal momento che già l'accantonamento di risorse finanziarie - pari complessivamente a 920 milioni - a valere sulle quote di compartecipazione dei tributi erariali, sarebbe di per sé lesivo delle prerogative regionali; in secondo luogo, perché l'art. 79 dello statuto, che così verrebbe ad essere derogato, sarebbe modificabile solo con l'apposita procedura di cui all'art. 104 del medesimo statuto (ossia «con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province»), e non in sede di attuazione; in terzo e ultimo luogo, posto che in tal modo si verrebbe a determinare un vincolo di contenuto per le norme di attuazione dello statuto. Su questi ultimi due elementi si fonda perciò la pretesa violazione degli artt. 104 e 107 dello statuto speciale.

È oggetto di censura altresì il criterio di riparto dell'accantonamento determinato dal terzo periodo dell'art. 28, comma 3, impugnato, che deve aver luogo «proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009», in quanto non risulta essere stato in alcun modo pariteticamente concordato tra Stato e Regioni speciali.

Ulteriori profili di illegittimità riguarderebbero, infine, il quarto periodo del medesimo art. 28, comma 3, impugnato, sulla base del quale «[p]er la Regione siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale, per effetto del comma 2». Ad avviso della ricorrente la disposizione, ancorché oscura, sarebbe interpretabile nel senso che la quota di risorse da addossare alla Regione siciliana andrebbe ridotta in corrispondenza delle minori risorse del Fondo sanitario destinate alla medesima Regione. Se così fosse, si configurerebbe un'alterazione in peggio per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, che sarebbe chiamata a contribuire al finanziamento parziale della sanità siciliana, in violazione dell'art. 3 della Cost. - con censura reputata analoga ad altra già ritenuta ammissibile (e infondata) dalla Corte nella sentenza n. 16 del 2010 - e dell'autonomia finanziaria e amministrativa della Regione.

La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol dubita altresì della legittimità costituzionale dell'art. 48, commi 1 e 1-bis, del medesimo d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, in riferimento agli artt. 69, 79, 103, 104 e 107 dello statuto speciale, oltre che delle relative norme di attuazione (in particolare gli artt. 9, 10 e 10-bis del d.lgs. n. 268 del 1992), e del principio di leale collaborazione.

L'art. 48 si compone di due commi che contengono due distinte disposizioni.

Al comma 1 è dettata una generale «clausola di finalizzazione», in base alla quale le maggiori entrate erariali derivanti dal decreto-legge «sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale. Con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e da trasmettere alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione».

Ad avviso della ricorrente tale disposizione risulterebbe in contrasto anzitutto con l'art. 69, comma 2, lettera b), dello statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol, che garantisce alla Regione una precisa compartecipazione all'IVA.

Inoltre, essa non rispetterebbe due dei tre requisiti, stabiliti dall'art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992, necessari affinché il gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi possa essere riservato all'erario, e che questa Corte ha enunciato nella sentenza n. 182 del 2010. Mancherebbero, infatti, nella specie: in primo luogo, la finalizzazione del maggior gettito a finalità diverse tanto dal raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica (art. 10, comma 6, del d.lgs. n. 268 del 1992), quanto dalla copertura di spese derivanti dall'esercizio delle



funzioni statali delegate alla Regione (art. 10-*bis*, comma 1, lettera b, del medesimo decreto legislativo), posto che le finalità individuate («raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea») coinciderebbero con il riequilibrio della finanza pubblica; in secondo luogo, la destinazione del maggior gettito alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrino nelle materie di competenza della Regione o delle Province, visto che nella specie, diversamente dall'art. 13-*bis*, comma 8, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009, n. 102, e scrutinato nella già citata sentenza n. 182 del 2010, ciò non accadrebbe.

L'impugnato art. 48, comma 1, non potrebbe neppure trovare fondamento, sempre ad avviso della ricorrente, nell'art. 10 del d.lgs. n. 268 del 1992. Anzitutto perché tale disposizione risulterebbe inapplicabile una volta abrogato - dall'art. 2, comma 107, lettera a), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, a decorrere dal 1° gennaio 2010 - l'art. 78 dello statuto speciale, cui tale disposizione dà attuazione. Anche qualora il suddetto art. 10 si ritenesse tuttora applicabile, limitatamente al suo comma 6, la norma impugnata risulterebbe non in linea con esso, posto che mentre in quest'ultimo si ribadisce il principio consensuale che regola i rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali e comunque e si fa riferimento ad «una quota del previsto incremento del gettito tributario», nella norma impugnata lo Stato riserverebbe unilateralmente all'erario tutte «le maggiori entrate» derivanti dal d.l. n. 201 del 2011.

L'art. 48, comma 1, risulterebbe in contrasto altresì con l'art. 79 dello statuto speciale (come sostituito dalla lettera h del comma 107 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191), già richiamato, che configurerebbe un sistema completo di concorso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica, non derogabile se non con le modalità previste dallo Statuto.

Proprio in quanto configurerebbe una deroga agli artt. 69 e 79 dello statuto speciale e alle relative norme di attuazione, perché disposta con una fonte primaria «ordinaria» - ossia un decreto-legge convertito -, l'art. 48, comma 1, impugnato, violerebbe altresì, ad avviso della ricorrente, gli artt. 103, 104 e 107 dello statuto speciale che, rispettivamente, disciplinano: il procedimento di revisione costituzionale per modificare lo statuto speciale in via ordinaria; la modifica della disciplina finanziaria con legge statale, ma «su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province»; la procedura per l'adozione delle norme di attuazione dello statuto speciale.

Una specifica censura è poi rivolta dalla ricorrente nei confronti del secondo periodo dell'art. 48, comma 1, che demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze le modalità di individuazione del maggiore gettito. Oltre ad essere affetta dai medesimi vizi che caratterizzerebbero il periodo precedente, la disposizione sarebbe in contrasto con il principio di leale collaborazione, in quanto, in una materia dominata dal principio consensuale, prevede un decreto ministeriale senza intesa con la Regione.

L'impugnato art. 48, comma 1-*bis*, reca la cosiddetta «clausola di salvaguardia», rinviando alle norme di attuazione degli statuti speciali di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 la definizione delle modalità di applicazione del decreto-legge e i suoi effetti finanziari per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, stabilendo peraltro che restano ferme le disposizioni previste dagli artt. 13, 14 e 28, nonché quelle del medesimo art. 48 (comma 1).

A parte la difficoltà di individuare un contenuto alle norme di attuazione ivi prefigurate, la ricorrente argomenta per l'illegittimità costituzionale anche di tale disposizione, in quanto non spetterebbe alla legge ordinaria disciplinare il contenuto delle norme di attuazione dello statuto.

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha depositato, in data 11 maggio 2012, e dunque fuori termine (trenta giorni dal termine perentorio di trenta giorni dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso, ai sensi dell'art. 19, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale), una propria memoria, argomentando per l'infondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

1.3.- In prossimità dell'udienza pubblica fissata per il 29 gennaio 2014, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ha depositato, in data 7 gennaio 2014, una memoria, nella quale reitera le censure rivolte agli artt. 28, comma 3, e 48 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011.

Riguardo all'art. 28, comma 3, la ricorrente sostiene che la fondatezza delle censure sollevate sarebbe avvalorata dalle sentenze n. 118 del 2012 e n. 241 del 2012, che hanno confermato l'importanza del principio pattizio nei rapporti tra lo Stato e le Regioni speciali in materia finanziaria.

Riguardo all'art. 48, la ricorrente rileva che l'illegittimità costituzionale delle «riserve all'erario» sarebbe confermata dalle sentenze n. 142 e n. 241 del 2012, che hanno accolto le censure relative, rispettivamente, alla riserva allo Stato del gettito dell'addizionale erariale sulla tassa automobilistica e ad una riserva integrale di entrate erariali avente analoga destinazione rispetto a quella oggetto di impugnazione.



1.4.- In prossimità dell'udienza pubblica fissata per il 22 ottobre 2014, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ha depositato, in data 30 settembre 2014, una ulteriore memoria, richiamando in particolare, la sentenza n. 23 del 2014 della Corte costituzionale, che confermerebbe l'illegittimità dell'art. 28, comma 3, impugnato, per violazione dell'art. 69 dello statuto.

1.5.- La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, in data 28 gennaio 2015, ha depositato il proprio atto di rinuncia all'impugnazione degli artt. 28, comma 3, e 48 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011. In data 4 febbraio 2015 la medesima Regione ha depositato altresì la delibera con cui il Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol, il 21 gennaio 2015, ha ratificato la delibera con cui la Giunta rinunciava al ricorso.

1.6.- Con memoria depositata il 19 febbraio 2015, l'Avvocatura generale dello Stato, sulla base della delibera del Consiglio dei ministri del 10 febbraio 2015, ha comunicato di accettare, a nome del Presidente del Consiglio dei ministri, la rinuncia al giudizio da parte della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

2.- Con ricorso notificato in data 24 febbraio 2012 e depositato il successivo 28 febbraio 2012 (reg. ric. n. 34 del 2012), la Provincia autonoma di Trento ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra l'altro, degli artt. 28, comma 3, e 48 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, per violazione del Titolo VI, e in particolare degli artt. 75, 79, 80, 81 e 82, nonché degli artt. 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); degli artt. 9, 10 e 10-bis del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); degli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); degli artt. 3, 117, 118 e 119 della Costituzione, «in combinato disposto» con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; dell'art. 2, comma 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), nonché del principio di leale collaborazione.

2.1.- La Provincia autonoma di Trento sospetta l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, in riferimento agli artt. 69, 79, 104 e 107 dello statuto speciale, oltre che all'art. 3 della Costituzione.

Con riguardo all'art. 28, comma 3, la ricorrente, dopo aver sottolineato come esso, nel determinare il concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, configuri una rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali, evidenzia come venga stabilito altresì, per effetto del terzo periodo di tale comma («le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 60 milioni di euro annui, da parte dei Comuni ricadenti nel proprio territorio»), un taglio di risorse anche a carico degli enti locali situati nel territorio della Provincia autonoma. Tale taglio, ad avviso della ricorrente, inciderebbe in sostanza sempre sulla Provincia autonoma, visto che ai sensi dell'art. 81, comma 2, dello statuto speciale la Provincia autonoma deve finanziare adeguatamente i Comuni, e sarebbe comunque impugnabile anche ad opera della Provincia (*ex multis*, le sentenze di questa Corte n. 278 del 2010; n. 298 del 2009; n. 169 del 2007; n. 95 del 2007; n. 417 del 2005; n. 196 del 2004; n. 533 del 2002).

La sottrazione di risorse operata dall'art. 28, comma 3, impugnato, non avrebbe alcuna base statutaria e si porrebbe in contrasto con gli artt. 75, laddove assicura alla Provincia autonoma di Trento le finanze necessarie all'esercizio delle sue funzioni, e 79 dello statuto speciale. Quest'ultima disposizione definirebbe infatti in modo preciso, esaustivo ed esclusivo le modalità con cui le Province autonome assolvono gli obblighi di carattere finanziario derivanti dalle misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla legislazione statale, con regole che possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 dello statuto speciale, configurando un regime speciale che non può essere unilateralmente alterato dal legislatore statale, in violazione del principio dell'accordo circa il regime dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali, riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 133 del 2010; n. 82 del 2007; n. 353 del 2004; n. 98 del 2000; n. 39 del 1984).

Per quel che specificamente riguarda le Province autonome, viene invocato, poi, l'art. 79, comma 3, dello statuto, il quale, nel quadro della generale competenza legislativa provinciale in materia di finanza locale di cui all'art. 80 dello statuto, attribuisce alle medesime Province poteri di coordinamento finanziario con riferimento agli enti locali: questa competenza è stata esercitata con la legge provinciale 15 novembre 1993, n. 36 (Norme in materia di finanza locale), il cui art. 3 dispone che le misure necessarie a garantire il coordinamento della finanza comunale con quella provinciale, incluse quelle per il perseguimento degli obiettivi correlati al patto di stabilità interno, sono stabilite in



sede di definizione dell'accordo di cui all'art. 81 dello statuto speciale, fra il Presidente della Provincia autonoma e una rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni.

La ricorrente ritiene che il rinvio alle norme di attuazione dello statuto speciale, in base all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, non dovrebbe trarre in inganno, per tre ordini di ragioni: in primo luogo, dal momento che già l'accantonamento di risorse finanziarie - pari complessivamente a 920 milioni - a valere sulle quote di compartecipazione dei tributi erariali, sarebbe autonomamente lesivo; in secondo luogo, perché l'art. 79 dello statuto, che così verrebbe ad essere derogato, sarebbe modificabile solo con l'apposita procedura di cui all'art. 104 del medesimo statuto (ossia «con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province»), e non in sede di attuazione; in terzo e ultimo luogo, posto che in tal modo si verrebbe a determinare un vincolo di contenuto per le norme di attuazione dello statuto. Su questi ultimi due elementi si fonda perciò la pretesa violazione degli artt. 104 e 107 dello statuto speciale.

Analoghe censure possono essere rivolte alla quota di 60 milioni di euro che, ai sensi dell'impugnato art. 28, comma 3, terzo periodo, lo Stato esige (anche) dalla Provincia autonoma di Trento «da parte dei Comuni ricadenti nel proprio territorio», dal momento che non rientrerebbe tra i compiti della Provincia autonoma quello di fungere da esattore per conto dello Stato, né lo Stato avrebbe titolo per esigere dalla medesima Provincia somme che ritenga a qualsiasi titolo dovute dai Comuni.

È oggetto di censura altresì il criterio di riparto dell'accantonamento determinato dal terzo periodo dell'art. 28, comma 3, impugnato, secondo cui esso deve aver luogo «proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009», in quanto non risulterebbe essere stato in alcun modo pariteticamente concordato tra Stato e Regioni speciali.

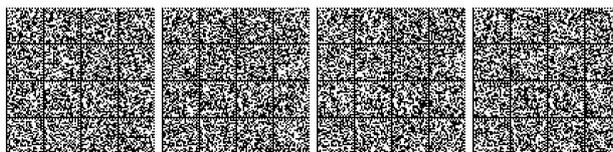
Ulteriori profili di illegittimità riguarderebbero, infine, il quarto periodo del medesimo art. 28, comma 3, impugnato, sulla base del quale «Per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale, per effetto del comma 2». Ad avviso del ricorrente la disposizione, ancorché oscura, sarebbe interpretabile nel senso che la quota di risorse da addossare alla Regione siciliana andrebbe ridotta in corrispondenza delle minori risorse del Fondo sanitario destinate alla medesima Regione. Se così fosse, si configurerebbe un'alterazione in peggio per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, che sarebbe chiamata a contribuire al finanziamento parziale della sanità siciliana, in violazione dell'art. 3 della Cost. e dell'autonomia finanziaria e amministrativa della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

La Provincia autonoma di Trento sospetta, altresì, l'illegittimità costituzionale dell'art. 48, commi 1 e 1-bis, del medesimo d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, in riferimento agli artt. 69, 79, 103, 104 e 107 dello statuto speciale, oltre che alle relative norme di attuazione (in particolare gli artt. 9, 10 e 10-bis del d.lgs. n. 268 del 1992), e al principio di leale collaborazione.

Ad avviso della ricorrente il comma 1, il quale, con una «clausola di finalizzazione», riserva il maggior gettito all'Erario, per un periodo di cinque anni, destinandolo alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea e domanda ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze le modalità di individuazione del maggior gettito, risulterebbe in contrasto con l'art. 75 dello statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol, che garantisce alla Provincia ben precise compartecipazione a tutti i tributi erariali.

Inoltre, tale disposizione non rispetterebbe due dei tre requisiti, stabiliti dall'art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992, necessari affinché il gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi possa essere riservato all'erario (sentenza n. 182 del 2010). Mancherebbero, infatti, nella specie: in primo luogo, la finalizzazione del maggior gettito a finalità diverse tanto dal raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica quanto dalla copertura di spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla Regione - ai sensi, rispettivamente, dell'art. 10, comma 6, e dell'art. 10-bis, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 268 del 1992 -, posto che le finalità individuate («raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea») coinciderebbero con il riequilibrio della finanza pubblica; e, in secondo luogo, la destinazione del maggior gettito alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrino nelle materie di competenza della Regione o delle Province autonome, visto che in questo caso, diversamente dall'art. 13-bis, comma 8, del d.l. n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 102 del 2009, e scrutinato nella già citata sentenza n. 182 del 2010, ciò non accadrebbe.

L'impugnato art. 48, comma 1, non potrebbe neppure trovare fondamento, sempre ad avviso della ricorrente, nell'art. 10 del d.lgs. n. 268 del 1992. Anzitutto perché tale disposizione risulterebbe inapplicabile una volta abrogato - dall'art. 2, comma 107, lettera a), della legge n. 191 del 2009, a decorrere dal 1° gennaio 2010 - l'art. 78 dello statuto speciale, cui tale disposizione dà attuazione. Anche qualora il suddetto art. 10 si ritenesse tuttora applicabile, limitatamente al suo comma 6, la norma impugnata risulterebbe non in linea con esso, posto che mentre in quest'ultimo si ribadisce il principio consensuale che regola i rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali e comunque e si fa



riferimento ad «una quota del previsto incremento del gettito tributario», nella norma impugnata lo Stato riserverebbe unilateralmente all'erario tutte «le maggiori entrate» derivanti dal d.l. n. 201 del 2011.

L'impugnato art. 48, comma 1, risulterebbe in contrasto altresì con l'art. 79 dello statuto speciale - come sostituito dalla lettera *h*) del comma 107 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009 -, già richiamato, che configurerebbe un sistema completo di concorso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica, non derogabile se non con le modalità previste dallo statuto.

Proprio in quanto configurerebbe una deroga agli artt. 75 e 79 dello statuto speciale e alle relative norme di attuazione, disposta con una fonte primaria "ordinaria" - ossia un decreto-legge convertito -, l'art. 48, comma 1, impugnato, violerebbe altresì, ad avviso della ricorrente, gli artt. 103, 104 e 107 dello statuto che, rispettivamente, disciplinano: il procedimento di revisione costituzionale per modificare lo statuto in via ordinaria; la modifica della disciplina finanziaria con legge statale, ma «su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province»; la procedura per l'adozione delle norme di attuazione dello statuto.

Una specifica censura è poi rivolta dalla ricorrente nei confronti del secondo periodo dell'art. 48, comma 1, che demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze le modalità di individuazione del maggiore gettito. Oltre ad essere affetta dai medesimi vizi che caratterizzerebbero il periodo precedente, la disposizione sarebbe in contrasto con il principio di leale collaborazione, in quanto, in una materia dominata dal principio consensuale, prevede un decreto ministeriale senza intesa con la Provincia autonoma di Trento.

L'impugnato art. 48, comma 1-bis, reca la cosiddetta «clausola di salvaguardia», rinviando alle norme di attuazione degli statuti speciali di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 la definizione delle modalità di applicazione del decreto-legge e i suoi effetti finanziari per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, stabilendo peraltro che restano ferme le disposizioni previste dagli artt. 13, 14 e 28, nonché quelle del medesimo art. 48 (comma 1).

A parte la difficoltà di individuare un contenuto alle norme di attuazione ivi prefigurate, la ricorrente argomenta per l'illegittimità costituzionale anche di tale disposizione, in quanto non spetterebbe alla legge ordinaria disciplinare il contenuto delle norme di attuazione dello Statuto.

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha depositato, in data 11 maggio 2012, e dunque fuori termine, una propria memoria, argomentando per l'infondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

2.3.- In prossimità dell'udienza pubblica fissata per il 29 gennaio 2014, la Provincia autonoma di Trento ha depositato, in data 7 gennaio 2014, una memoria, nella quale reitera le censure rivolte agli artt. 28, comma 3, e 48 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011.

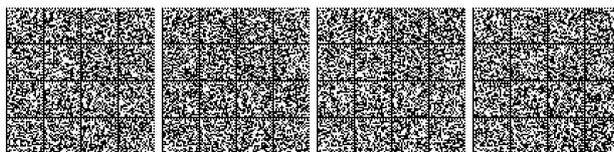
Riguardo all'art. 28, comma 3, la ricorrente sostiene che la fondatezza delle censure sollevate sarebbe avvalorata dalle sentenze n. 118 del 2012 e n. 241 del 2012 di questa Corte, che hanno confermato l'importanza del principio pattizio nei rapporti tra lo Stato e le Regioni speciali in materia finanziaria.

Riguardo all'art. 48, la ricorrente rileva che l'illegittimità costituzionale delle «riserve all'erario» sarebbe confermata dalle sentenze n. 142 e n. 241 del 2012, che hanno accolto le censure relative, rispettivamente, alla riserva allo Stato del gettito dell'addizionale erariale sulla tassa automobilistica e ad una riserva integrale di entrate erariali avente analoga destinazione rispetto a quella oggetto di impugnazione.

2.4.- La Provincia autonoma di Trento, in data 28 gennaio 2015, ha depositato il proprio atto di rinuncia all'impugnazione degli artt. 28, comma 3, e 48 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011. In data 24 febbraio 2015 la medesima Provincia autonoma ha depositato altresì, la delibera con cui il Consiglio provinciale di Trento, il 3 febbraio 2015, ha ratificato la delibera con cui la Giunta rinunciava al ricorso.

2.5.- Con memoria depositata il 19 febbraio 2015, l'Avvocatura generale dello Stato, sulla base della delibera del Consiglio dei ministri del 10 febbraio 2015, ha comunicato di accettare, a nome del Presidente del Consiglio dei ministri, la rinuncia al giudizio da parte della Provincia autonoma di Trento.

3.- Con ricorso notificato in data 23-28 febbraio 2012 e depositato il successivo 29 febbraio 2012 (ric. n. 38 del 2012), la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra l'altro, degli artt. 28, comma 3, e 48 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, per violazione: nel caso della prima disposizione, del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., degli artt. 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), 3, comma 1, lettera *f*), 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4) e della relativa normativa di attuazione di cui agli artt. da 2 a 7 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), nonché del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; nel caso della seconda disposizione, degli artt. 3,



comma 1, lettera *f*), 12, 48-*bis* e 50 del medesimo statuto e delle relative norme di attuazione - in particolare, dell'art. 8 della legge n. 690 del 1981 - nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

3.1.- Ad avviso della ricorrente, il censurato art. 28, comma 3, che definisce unilateralmente la misura puntuale delle entità finanziarie cui sono tenute le singole autonomie speciali, aggiuntive rispetto a quelle già stabilite dalla legislazione vigente, e altresì, senza alcun criterio di proporzionalità, la quota gravante sui Comuni ricadenti nei territori delle Regioni a statuto speciale, sarebbe manifestamente illegittimo per violazione del principio costituzionale di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., e quindi della particolare autonomia finanziaria, sia regionale che locale, di cui gode la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, alla luce degli artt. 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), 3, comma 1, lettera *f*), 12, 48-*bis* e 50 del suo statuto e della relativa normativa di attuazione, in base a cui occorrerebbe privilegiare, nei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma, il metodo dell'accordo. Dello strumento preferenziale dell'accordo, che in base alla giurisprudenza costituzionale sarebbe da ritenersi espressione della particolare autonomia finanziaria di cui godono le Regioni a statuto speciale (sentenze n. 74 del 2009; n. 82 del 2007; n. 353 del 2004), non vi sarebbe traccia nella disposizione impugnata.

L'impugnato art. 28, comma 3, sarebbe in contrasto altresì con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in particolare laddove determina la misura puntuale del contributo dovuto dalla Regione e dai Comuni del suo territorio a prescindere dalla necessaria preventiva enunciazione dei criteri sulla cui base l'individuazione è stata fatta.

La ricorrente evidenzia poi che la lesione delle prerogative regionali deriverebbe dal fatto che la disposizione impugnata determina immediatamente l'accantonamento delle risorse così individuate, e quindi una riduzione delle quote di partecipazione ai tributi erariali, ponendosi perciò in contrasto con la normativa di attuazione di cui agli articoli da 2 a 7 della legge n. 690 del 1981, cui sarebbe riservata la disciplina relativa alle modalità di compartecipazione regionale ai tributi erariali, e che non potrebbe essere modificata con legge ordinaria: quest'ultima normativa, adottata previo accordo con la Giunta regionale ai sensi dell'art. 50, comma 5, dello statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, rientrerebbe nel novero delle norme modificabili esclusivamente con il particolare procedimento previsto dall'art. 48-*bis* dello statuto (decreti legislativi elaborati da una commissione paritetica e sottoposti al parere del Consiglio stesso), richiamato, con specifico riferimento all'ordinamento finanziario della Regione, dall'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta).

Quanto all'indicazione, collocata in apertura del terzo periodo dell'art. 28, comma 3, impugnato, secondo cui la disciplina ivi dettata si applicherebbe «[f]ino all'emanazione delle norme di attuazione» di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, la Regione autonoma rileva come si tratterebbe di una disposizione temporalmente illimitata, dal momento che il termine di trenta mesi, decorrenti dalla data di entrata in vigore della medesima legge n. 42 del 2009, originariamente previsto per l'adozione della disciplina di attuazione degli statuti speciali, è stato abrogato dal comma 4 della disposizione qui considerata.

Ad avviso della ricorrente, anche l'art. 48 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, laddove prevede una riserva generale all'erario, per cinque anni, delle maggiori entrate derivanti dal medesimo decreto-legge, configurerebbe una lesione dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione autonoma. Tale disposizione, infatti, altererebbe unilateralmente l'assetto finanziario della ricorrente e si porrebbe in contrasto con l'art. 8 della legge n. 690 del 1981, laddove dispone che l'ammontare delle maggiori entrate derivanti da tributi devoluti alla Regione autonoma da riversare al bilancio dello Stato sia determinato per ciascun esercizio finanziario con decreto ministeriale, «d'intesa con il presidente della giunta regionale», originando anche la lesione del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Questi vizi, ad avviso della ricorrente, non sarebbero esclusi dal contenuto dell'art. 48, comma 1-*bis*, impugnato, che, ferme restando le disposizioni previste dagli artt. 13, 14, 28 e dello stesso art. 48, demanda alle norme di attuazione statutaria di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 le modalità di applicazione del decreto-legge per le Regioni a statuto speciale. In tal modo, infatti, il legislatore ribadirebbe la volontà di incidere in via unilaterale sui rapporti finanziari con le autonomie speciali.

3.2.- Con atto depositato in data 10 aprile 2012, si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque rigettato.

Premesso che tutte le censure addotte nei confronti delle varie disposizioni del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, non sarebbero articolate in modo sufficientemente specifico - con riguardo sia alle norme censurate e alla loro interpretazione, sia ai parametri evocati - e che, pertanto, il ricorso risulterebbe complessivamente inammissibile, nel merito, con specifico riguardo all'impugnato art. 28, comma 3, la difesa erariale deduce che quest'ultimo, nel determinare il contributo da versare al bilancio dello Stato, lascia all'autonoma determinazione delle Regioni e degli enti locali le modalità di reperimento di tali risorse.



D'altra parte, tale contribuzione sarebbe inquadrata nel processo di attuazione negoziata del coordinamento finanziario Stato-autonomie speciali, di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, e il meccanismo di accantonamento automatico costituirebbe una misura di salvaguardia temporanea, giustificata dall'urgenza sottesa all'intero d.l. n. 201 del 2011 e destinata a durare solo sino all'attuazione del citato art. 27.

Con riguardo al censurato art. 48, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che appunto l'urgenza di conformare la finanza pubblica agli obblighi assunti in sede europea giustifica la riserva allo Stato delle maggiori entrate di natura erariale, derivanti dall'applicazione dello stesso decreto-legge; e che anche questa è una misura temporanea, della quale non sarebbe dimostrata la manifesta eccessività o sproporzione, né l'efficacia pregiudizievole rispetto all'equilibrio finanziario della ricorrente.

3.3.- L'11 giugno 2013, in prossimità dell'udienza pubblica del 2 luglio 2013, la ricorrente ha depositato memoria, ribadendo che il censurato art. 28, comma 3, risulterebbe costituzionalmente illegittimo in quanto stabilisce unilateralmente il criterio di quantificazione dell'entità del contributo dovuto, in violazione del principio consensuale che deve presiedere alla regolamentazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione, a tutela della specialità, anche finanziaria, dell'ente autonomo. La ricorrente reitera anche le censure sull'art. 48 del medesimo decreto-legge, riaffermando di essere titolare di un interesse processuale al ricorso giustificato dal fatto che la norma censurata comporta una minore entrata rispetto al gettito che sarebbe spettato, in sua assenza, alla Regione. Nel merito, rileva che si tratterebbe di una riserva di risorse in favore dell'erario ampia, generica e lesiva dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali, contrastante con i presupposti di cui all'art. 8 della legge n. 690 del 1981, dal momento che i relativi proventi non sono destinati alla copertura di nuovi o maggiori spese e che la loro determinazione non è stabilita di intesa con la Regione. L'esclusione di tale riserva, disposta per un periodo di cinque anni e dunque non qualificabile come transitoria, dall'ambito di applicazione del meccanismo di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, perciò, determinerebbe una violazione dell'autonomia finanziaria della Regione autonoma della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, garantita dagli artt. 3, comma 1, lettera *f*), 12, 48-bis e 50, comma 5, del suo statuto.

4.- Con ricorso notificato in data 25 febbraio 2012 e depositato il successivo 1° marzo (reg. ric. n. 39 del 2012) la Regione siciliana ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra l'altro, degli artt. 28, commi 2, 3, 6, 7, 8, 9 e 10, e 48 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, in riferimento agli artt. 17, primo comma, lettera *b*), 36, 37 e 43 dello statuto della Regione siciliana (approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2); all'art. 2 delle relative norme di attuazione in materia finanziaria (si intende quelle di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074); nonché al principio di leale collaborazione.

4.1.- Una prima censura, riferita agli artt. 28 e 48 - oltre che agli artt. 13 e 14 - del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, si fonderebbe sul fatto che tali disposizioni siano immediatamente applicabili alla Regione siciliana, senza il previo espletamento delle modalità attuative di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, per espressa previsione dell'art. 48, comma 1-bis, del decreto-legge impugnato. Esse darebbero origine a una violazione dell'art. 43 dello statuto siciliano, laddove demanda ad una commissione paritetica la determinazione delle norme di attuazione dello statuto; nonché del principio di leale collaborazione, del quale le procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, con la previsione del tavolo di confronto per il coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, sarebbero espressione. Ad avviso della ricorrente, lo Stato avrebbe dovuto concordare le modalità applicative dei censurati artt. 13, 14, 28 e 48 nell'ambito di tale tavolo di confronto, così conformandosi alle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale, che in più occasioni ha evidenziato il rilievo del principio di leale collaborazione.

Una seconda censura riguarda, ad avviso della ricorrente, i commi 2 e 3 del citato art. 28, laddove prevedono che l'aumento dell'aliquota di base dell'addizionale IRPEF - elevata, a norma del comma 1 dello stesso art. 28, dallo 0,9 all'1,23 per cento retroattivamente dall'anno 2011 - si applica anche alle Regioni a statuto speciale, compresa la ricorrente, ma non destinano il conseguente aumento di gettito a quest'ultima, bensì rideterminano a vantaggio dell'erario il Fondo sanitario nazionale, per assicurare da parte della Regione siciliana l'apporto di cui al censurato comma 3. In tal modo, la contribuzione statale necessaria a coprire il fabbisogno sanitario regionale sarebbe stata ulteriormente ridotta, sino a essere annullata, senza il rispetto delle procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e, quindi, senza considerare le peculiari esigenze della Regione. Tale intervento legislativo contrasterebbe con il principio di leale collaborazione, in quanto la riduzione dello stanziamento avrebbe dovuto essere determinata quantomeno sentita la Regione; degli artt. 36 e 37 dello statuto e dell'art. 2 delle relative norme di attuazione (di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965), che delineano l'autonomia finanziaria della Regione; nonché dell'art. 17, primo comma, lettera *b*), dello statuto, che assegna alla Regione la competenza legislativa concorrente in materia sanitaria.



Una terza censura è riferita al comma 6 del censurato art. 28, che si ritiene violi i già ricordati artt. 36 e 17, primo comma, lettera *b*), dello statuto e art. 2 delle relative norme di attuazione (di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965).

La disposizione aggiunge un periodo, del medesimo tenore, ai commi 4 e 5 dell'art. 77-*quater* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133. In particolare, a seguito di tale novella, il comma 5 risulta così formulato: «Alla Regione siciliana sono erogate le somme spettanti a titolo di Fondo sanitario nazionale, quale risulta dall'Intesa espressa, ai sensi delle norme vigenti, dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sulla ripartizione delle disponibilità finanziarie complessive destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, previo accantonamento di un importo corrispondente alla quota del finanziamento indistinto del fabbisogno sanitario condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente. Le risorse corrispondenti al predetto importo, condizionate alla verifica positiva degli adempimenti regionali, rimangono accantonate in bilancio fino alla realizzazione delle condizioni che, ai sensi della vigente legislazione, ne consentono l'erogabilità alle regioni e comunque per un periodo non superiore al quinto anno successivo a quello di iscrizione in bilancio».

Ad avviso della ricorrente, l'aggiunta dell'ultimo periodo, subordinando l'erogazione alla Regione siciliana delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale alla verifica positiva degli adempimenti regionali, sottrarrebbe alla Regione medesima l'immediata disponibilità delle risorse in questione, per un periodo massimo di un quinquennio.

Una quarta censura riguarda, infine, i commi 7, 8, 9 e 10 dell'art. 28 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, per violazione del principio di leale collaborazione. Sostiene infatti la ricorrente che le suddette disposizioni, riducendo il finanziamento dello Stato agli enti locali siciliani, in misura proporzionale alla distribuzione territoriale dell'imposta municipale propria (IMU) di cui all'art. 13 dello stesso d.l. n. 201 del 2011, determinerebbero una diminuzione di fondi il cui importo non è stato previamente quantificato e che non terrebbe in alcuna considerazione le peculiari condizioni economiche della Regione siciliana e dei suoi enti locali.

4.2.- Con atto depositato in data 8 maggio 2012, fuori termine, si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le censure dedotte, tra l'altro, contro l'art. 28 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, siano dichiarate infondate.

Premesso che l'intero decreto-legge impugnato sarebbe riconducibile all'armonizzazione dei bilanci pubblici e al coordinamento delle pubbliche finanze, anche nella prospettiva del rispetto degli obblighi comunitari, la difesa erariale, con riguardo all'art. 28, osserva che la determinazione del contributo richiesto alle Regioni a statuto speciale non entra nel merito delle scelte sul reperimento di tali risorse; che l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 consente di riservare all'erario l'incremento di gettito delle imposte riscosse nel territorio regionale, per far fronte a esigenze specifiche e contingenti, come quelle di carattere finanziario risultanti dal censurato art. 48; che il comma 1-*bis* di tale articolo prevede una norma di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale; che lo stesso art. 28, censurato, richiama le procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009; che in tale contesto andrebbe inquadrato anche il comma 3 del citato art. 28, in virtù del quale, per la Regione siciliana, il maggior gettito derivante dall'aumento dell'addizionale IRPEF finanzierebbe una parte della quota della spesa sanitaria ancora a carico dello Stato.

5.- Con ricorso notificato in data 24 febbraio 2012 e depositato il successivo 1° marzo (reg. ric. 40 del 2012) la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra l'altro, degli artt. 28, comma 3, e 48 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, per violazione del Titolo VI, e, in particolare, degli artt. 75, 79, 80, 81, 82 e 83, nonché degli artt. 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), degli artt. 9, 10 e 10-*bis*, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); dell'art. 2, comma 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), nonché dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

5.1.- La Provincia autonoma di Bolzano censura l'art. 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, in riferimento all'art. 79 dello statuto speciale.



Ad avviso della ricorrente, infatti, la disposizione impugnata, prevedendo un ulteriore concorso alla riduzione della spesa pubblica, solo a carico delle autonomie speciali - dopo le misure già assunte in precedenti decreti-legge adottati nel 2010 e nel 2011 - si porrebbe in contrasto con l'art. 79 dello statuto speciale, che già disciplina il concorso della Provincia autonoma al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica disposte dalla normativa statale.

La Provincia autonoma di Bolzano dubita poi della legittimità costituzionale dell'art. 48 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, in riferimento agli artt. 75 e 79 dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione di cui al decreto legislativo n. 268 del 1992, oltre che con l'art. 2, comma 108, della legge n. 191 del 2009.

Dopo aver ricordato il contenuto dei commi 1 e 1-*bis* dell'impugnato art. 48, sottolineando che esso è diretto a riservare al bilancio dello Stato il maggior gettito derivante dalle maggiori entrate tributarie previste dal decreto-legge, introducendo apposite modalità di contabilizzazione delle stesse, la ricorrente sintetizza la disciplina contenuta nei parametri invocati, che, all'art. 75 dello statuto speciale riconosce alle Province autonome quote di compartecipazione al gettito delle entrate tributarie dello Stato percepite nei relativi territori; nella normativa di attuazione, individua tassativamente le ipotesi di riserva allo Stato delle entrate tributarie erariali; all'art. 79 dello statuto speciale definisce in modo completo ed esaustivo i termini e le modalità del concorso delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi stabiliti dalla normativa statale. Quest'ultima disposizione stabilisce altresì che tali misure possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 dello statuto speciale, in ossequio della quale è stato in effetti approvato l'art. 2, comma 108, della legge n. 191 del 2009.

5.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha depositato, in data 4 aprile 2012, una propria memoria, argomentando per l'infondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto. In particolare, si sostiene che le norme impugnate non si porrebbero in contrasto con i parametri statuari invocati, perché si richiamerebbero alle procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e perché sarebbero giustificate dalla necessità di fronteggiare temporaneamente la difficile situazione economica in cui versa il Paese, allo scopo di raggiungere nei tempi concordati in sede comunitaria gli obiettivi di finanza pubblica imposti a livello europeo.

5.3.- In prossimità dell'udienza pubblica originariamente fissata per il 6 novembre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ed intervenuto in giudizio, ha depositato, in data 16 ottobre 2012, una propria memoria.

Riguardo all'art. 28, comma 3, la difesa statale rileva che la disposizione non entrerebbe nel merito delle modalità di reperimento delle risorse attraverso cui la Provincia autonoma è chiamata a concorrere al risanamento dei conti pubblici e, pertanto, non potrebbe ritenersi lesiva delle prerogative provinciali in materia di destinazione delle risorse finanziarie provenienti dal territorio: verrebbe predeterminata solo l'entità della somma da versare, lasciandosi all'accordo tra la Provincia autonoma e il Ministro dell'economia i criteri del riparto interno. Sottolinea poi che l'ordinamento finanziario delle autonomie speciali, per come disciplinato dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, prevedrebbe la possibilità di riservare allo Stato l'incremento di gettito delle imposte riscosse nel territorio delle Regioni, disposto dalla legge statale per far fronte a specifiche esigenze, in particolare, per le autonomie speciali, attraverso le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009. Spetterebbe alla ricorrente, perciò, provare l'invocata lesione all'equilibrio finanziario regionale, dimostrando che l'intervento normativo in questione abbia dato luogo a una complessiva insufficienza dei mezzi finanziari a disposizione della Provincia autonoma per l'adempimento dei propri compiti (sentenze n. 145 del 2008 e n. 431 del 2004).

Relativamente all'art. 48, la difesa statale reputa adeguatamente giustificate le ragioni della destinazione, temporanea, del maggior gettito esclusivamente allo Stato, consistenti nelle esigenze prioritarie del «pareggio di bilancio» e nella riduzione del debito in un periodo di eccezionale gravità della situazione economica interna. E si richiama all'art. 48, comma 1-*bis*, del decreto-legge impugnato, che porrebbe una precisa clausola di salvaguardia delle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, che a suo avviso sarebbe applicabile anche all'art. 48, comma 1.

5.4.- In data 15 ottobre 2012 la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato una propria memoria nella quale insiste per l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

Oltre a ribadire le ragioni del ricorso, la Provincia autonoma evidenzia che il rinvio, contenuto nell'art. 28 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, alla procedura di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 non sarebbe idoneo a superare il profilo di incostituzionalità, in quanto tale rinvio risulterebbe svuotato dalla immediata previsione di una nuova misura di compartecipazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica - unilaterale, puntuale e stabile, e dunque non rientrante nella competenza concorrente in



materia di finanza pubblica - posta a carico della Provincia autonoma, con conseguente immediata alterazione dell'assetto delineato dall'art. 79 dello statuto speciale. La sostanziale inconsistenza del rinvio suddetto sarebbe poi ulteriormente vanificato dal fatto che l'art. 48, comma 1-bis, del decreto-legge impugnato fa espressamente salve le previsioni dell'art. 28 dalla clausola di salvaguardia in cui si stabilisce che le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del decreto-legge siano definiti con le norme di attuazione statutaria di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

Riguardo poi all'art. 48 del decreto-legge impugnato, la Provincia autonoma ribadisce come tale articolo, nell'imporre indiscriminatamente che siano destinate allo Stato tutte le maggiori entrate da esso derivanti, contrasterebbe frontalmente con l'art. 75 dello statuto speciale, il quale stabilisce che siano attribuite alle Province autonome di Trento e di Bolzano i nove decimi di tutte le entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, diverse da quelle espressamente indicate in tale articolo. Né sarebbero invocabili l'eccezionale gravità della situazione economica o la natura transitoria della destinazione, alla luce del carattere tassativo del sistema pattizio nel delineare l'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome (sentenza n. 133 del 2010).

5.5.- La Provincia autonoma di Bolzano, in data 21 gennaio 2015, ha depositato il proprio atto di rinuncia all'impugnazione degli artt. 28, comma 3, e 48 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011.

5.6.- Con memoria depositata il 19 febbraio 2015, l'Avvocatura generale dello Stato, sulla base della delibera del Consiglio dei ministri del 10 febbraio 2015, ha comunicato di accettare, a nome del Presidente del Consiglio dei ministri, la rinuncia al giudizio da parte della Provincia autonoma di Bolzano.

6.- Con ricorso notificato in data 24 febbraio 2012 e depositato il successivo 2 marzo (reg. ric. 47 del 2012) la Regione autonoma Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra l'altro, degli artt. 28, commi 3, 7, 8, 9 e 11-ter, e 48 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 dello statuto della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), nonché degli artt. 3, 116, 117 e 119 Cost.

6.1.- Quale premessa generale a tutte le censure svolte contro le singole disposizioni del decreto-legge impugnato, la Regione richiama l'attenzione sull'art. 8 del proprio statuto, come modificato, in applicazione dell'art. 54, comma 5, dello stesso statuto, dall'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007): tale revisione ha determinato rilevanti modifiche al sistema delle entrate regionali, per consentire alla ricorrente di assolvere ai propri compiti istituzionali; ma essa non è stata correttamente attuata da parte dello Stato, con grave vulnus all'autonomia regionale.

6.1.1.- L'art. 28 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, fissa un ulteriore concorso delle Regioni speciali alla finanza pubblica, stabilendo - senza alcuna intesa o forma di cooperazione - che, fino all'emanazione delle norme di attuazione degli statuti, come richiamate anche dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, ciascuna Regione, in misura proporzionale alla media degli impegni nel triennio 2007-2009, sopporti questi oneri attraverso l'accantonamento delle somme corrispondenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Così facendo, ad avviso della ricorrente, il legislatore sarebbe incorso in una duplice violazione dell'art. 8 dello statuto della Sardegna: il contributo della Regione sarebbe equiparato a quello delle altre autonomie speciali, benché proprio la citata modifica del parametro statutario, disposta nel 2006, attesti la particolare necessità di adeguare il quadro normativo regionale alla mutata realtà economico-finanziaria; inoltre, incorrendo in una contraddizione intrinseca censurabile anche in relazione al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., sarebbero stati fissati obiettivi di finanza pubblica incoerenti con la novella statutaria.

Sarebbero violati anche gli artt. 117 e 119 Cost., ed altresì gli artt. 3, 4 e 5, nonché 7 e 8 dello statuto della Sardegna - i quali, rispettivamente, enumerano le competenze legislative della Regione e garantiscono la sua autonomia finanziaria, anche mediante specifiche entrate tributarie e patrimoniali - giacché, in mancanza di una completa e corretta attuazione del citato art. 8, l'aggravio degli oneri finanziari impedirebbe alla Regione e agli enti locali del suo territorio di adempiere alle proprie funzioni senza essere condizionati da "vincoli eterodeterminati" e irragionevoli. È richiamato, al riguardo, il principio, affermato nella giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 245 del 1984), che vieterebbe di imporre alle Regioni oneri senza corrispondente attribuzione di risorse: a maggior ragione, visto che, contestualmente alla riscrittura dell'art. 8 dello statuto sardo, lo stesso legislatore statale, con l'art. 1, commi 836 e 837, della legge n. 296 del 2006, avrebbe ulteriormente ampliato il catalogo delle funzioni pubbliche che la Regione è tenuta a finanziare.

Ancora gli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 dello statuto della Sardegna, nonché gli artt. 116, 117 e 119 Cost., anche in relazione al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., sarebbero violati in quanto l'art. 28 impugnato avrebbe creato uno "pseudo-comparto", composto dalle autonomie regionali speciali, accomunando in un'unica voce realtà diverse sia in



punto di fatto, per la localizzazione geografica, condizione di sviluppo economico, popolazione residente, sia in punto di diritto, per il diverso regime di compartecipazione alle entrate erariali fissato per ciascun ente dal rispettivo statuto.

Per questo specifico profilo, la ricorrente specifica poi che l'ultimo periodo dell'art. 28, comma 3, impugnato, laddove stabilisce che «Per la Regione Siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale», violerebbe l'art. 3 Cost., sia sotto il profilo del principio d'eguaglianza, sia sotto il profilo del principio di ragionevolezza, oltre all'art. 7 dello statuto della Sardegna, che ne tutela l'autonomia finanziaria, e all'art. 119 Cost.: si sarebbe imposto alla Sardegna, assieme alle altre autonomie speciali (ma non anche alle Regioni ordinarie), di farsi carico pro parte della spesa sanitaria della Regione siciliana.

6.1.2.- In contrasto con l'art. 3 Cost., sia sotto il profilo del principio d'eguaglianza, sia sotto il profilo del principio di ragionevolezza, e con l'art. 7 dello statuto della Sardegna, si porrebbero anche - sempre ad avviso della ricorrente - i commi 7 e 8 dell'impugnato art. 28.

Essi dispongono una riduzione rispettivamente pari a 1.450 milioni di euro e di 415 milioni di euro, per il 2012 e per gli anni successivi, da un lato, del fondo sperimentale di riequilibrio e del fondo perequativo di cui agli artt. 2 e 13 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale) e dei trasferimenti erariali dovuti ai Comuni della Regione siciliana e della Regione autonoma della Sardegna; dall'altro, del fondo sperimentale di riequilibrio e del fondo perequativo di cui agli artt. 21 e 23 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) e dei trasferimenti erariali dovuti alle Province della Regione siciliana e della Regione autonoma della Sardegna.

La ricorrente sottolinea che in tal modo il legislatore statale avrebbe introdotto una misura che graverebbe soltanto sugli enti locali delle due Regioni, senza che tale limitazione sia legata a specifici elementi o a parametri obiettivi. Sarebbero dunque violati gli stessi parametri in relazione ai quali sono censurati gli artt. 13 e 14, comma 13-*bis*, del decreto-legge impugnato, e dunque gli artt. 3, 5, 117 e 119 Cost., nonché gli artt. 3, comma primo, lettera *b*), 7 e 8 dello statuto della Sardegna: in particolare, l'art. 3 Cost., sotto il profilo dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, in relazione all'art. 7 dello statuto della Sardegna, che tutela l'autonomia finanziaria della Regione, pregiudicata anche dalla necessità per la stessa Regione autonoma di sovvenire agli enti locali depauperati dalla misura in questione.

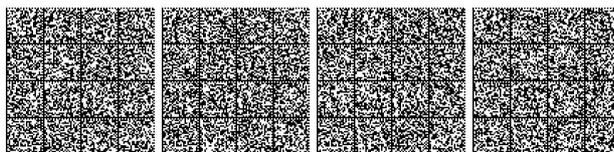
6.1.3.- Una specifica censura è poi rivolta al comma 11-*ter* dell'impugnato art. 28, in cui si prevede che «[a] fine di potenziare il coordinamento della finanza pubblica è avviata la ridefinizione delle regole del patto di stabilità interno», senza tenere conto, ad avviso della ricorrente, del principio dell'accordo con le Regioni e senza prevedere alcun contraddittorio con esse.

Sarebbero in tal modo violati il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., il principio di leale collaborazione di cui all'art. 5 Cost. e all'intero Titolo V della parte seconda Cost., e in particolare gli artt. 117 e 119 Cost. e l'art. 7 dello statuto della Sardegna, tenuto conto anche della rilevanza del metodo dell'accordo, affermata altresì nella giurisprudenza costituzionale con la sentenza n. 82 del 2007.

Gli artt. 3 e 117 Cost., nonché gli artt. 3, comma primo, lettera *b*), e 7 dello statuto della Sardegna sarebbero altresì violati dalla norma in questione, giacché la declinazione per gli enti locali del patto di stabilità interno non potrebbe prescindere da un intervento regolativo delle Regioni e, specialmente, di quelle a statuto speciale, come riconosciuto dallo stesso legislatore statale mediante la cosiddetta territorializzazione del patto di stabilità prevista, tra l'altro, all'art. 1, comma 141, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), nonché in analoghe disposizioni anteriori.

6.1.4.- La Regione dubita poi della legittimità costituzionale dell'art. 48 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, in riferimento agli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e degli artt. 3, 117 e 119 Cost.

Nel riservare allo Stato le maggiori entrate erariali derivanti dall'impugnato decreto-legge, infatti, l'art. 48, comma 1, acquisirebbe alla disponibilità dello Stato maggiori entrate che, almeno in notevole misura, dovrebbero essere di spettanza regionale, in violazione dei principi affermati, proprio con riferimento alla Regione autonoma Sardegna, dalla sentenza n. 198 del 1999. Ciò vale in particolare per le maggiori entrate derivanti da diverse misure, previste nel d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, per il contrasto dell'evasione fiscale: ad avviso della ricorrente, sarebbe paradossale che la Regione subisse la diminuzione di entrate cui avrebbe avuto diritto, se le somme dovute fossero state regolarmente versate. Inoltre, poiché l'attuale regime delle risorse della Regione è stato riconosciuto come insufficiente attraverso la richiamata revisione dell'art. 8 dello statuto, riservare allo Stato entrate che dovrebbero sopperire a tali insufficienze comporterebbe una violazione, oltre che della disposizione appena citata, dell'art. 7 dello statuto della Sardegna, degli artt. 117 e 119 Cost. e del principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost. Inoltre, la censurata riserva sarebbe prevista per un periodo di tempo (cinque



anni), ad avviso della ricorrente, “lunghissimo”, né sarebbe previsto uno scopo specifico al quale destinare il sacrificio imposto alla Regione.

La disposizione di cui all’art. 48, comma 1-*bis*, del decreto-legge impugnato non sarebbe idonea ad escludere i vizi di legittimità costituzionale ipotizzati, visto che rinvia a future determinazioni, da adottarsi ai sensi dell’art. 27 della legge n. 42 del 2009, solo le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del decreto-legge, senza prevedere che la Regione possa fruire della quota di compartecipazione che le spetterebbe in applicazione delle norme statutarie.

6.2.- Con atto depositato in data 4 aprile 2012, si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato o, comunque, sia rigettato.

Premesso che, in generale, le misure previste nel d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, tendono a contenere il deficit di bilancio, in un momento particolarmente difficile per la tenuta del sistema finanziario italiano, in assolvimento anche degli obblighi derivanti dall’ordinamento europeo, e appaiono riconducibili all’armonizzazione dei bilanci pubblici e al coordinamento della finanza pubblica, con particolare riguardo al censurato art. 28, la difesa erariale sottolinea che le prerogative regionali sono salvaguardate dall’assenza di vincoli in merito al reperimento delle risorse da versare allo Stato e dalla prevista necessità che gli obblighi relativi al patto di stabilità, con riguardo ai saldi di bilancio da conseguire, e segnatamente i criteri di riparto della somma da versare, siano concordati con il Ministro dell’economia e delle finanze.

L’ordinamento finanziario delle Regioni a statuto speciale consentirebbe la riserva all’erario dell’incremento di gettito di imposte riscosse nei territori regionali, per far fronte a esigenze specifiche e contingenti. Dal canto suo, il censurato art. 28 richiama le previsioni dell’art. 27 della legge n. 42 del 2009, in merito al concorso di tali enti al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Proprio la necessità di fronteggiare temporaneamente la difficile situazione finanziaria sorreggerebbe la previsione di cui al comma 6 del citato art. 28, in merito all’accantonamento di somme destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario, e quelle di cui ai successivi commi da 7 a 10, in merito alla riduzione di alcuni tradizionali trasferimenti erariali.

Analoga giustificazione varrebbe per il censurato art. 48, il cui comma 1-*bis* conterrebbe comunque una clausola di salvaguardia idonea a garantire che l’attuazione del precedente comma 1 avvenga nel rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione.

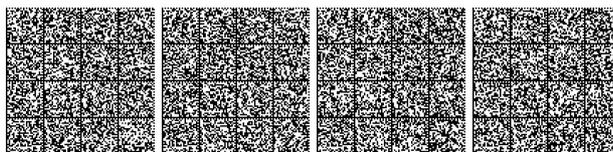
6.3.- In data 16 ottobre 2012, in prossimità delle udienze pubbliche fissate per il 6 e 7 novembre 2012, la Regione autonoma Sardegna ha depositato due memorie di identico contenuto in cui, insistendo nelle conclusioni già formulate, si sofferma su alcuni principi affermati nella più recente giurisprudenza costituzionale e replica a talune argomentazioni presenti nell’atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri.

Pur riconoscendo la difficile congiuntura e la delicata situazione economico-finanziaria della Repubblica, che del resto costituiscono i presupposti, ai sensi dell’art. 77 Cost., del d.l. n. 201 del 2011, e dichiarando di non volersi sottrarre al contributo dovuto da tutti gli enti territoriali per migliorare lo stato della finanza pubblica, la ricorrente ricorda anzitutto come la stessa giurisprudenza costituzionale, nella sentenza n. 151 del 2012, abbia affermato che l’emergenza finanziaria deve essere affrontata dallo Stato con rimedi consentiti dall’ordinamento e compatibili con le garanzie di autonomia spettanti agli enti territoriali.

In merito al censurato art. 28, la Regione autonoma sottolinea che sia il contributo obbligatorio, di cui al comma 3, sia le riduzioni ai finanziamenti per gli enti locali, di cui ai commi 7 e 8 (da praticare secondo i criteri di cui ai commi 9 e 10, ritenuti ancillari), sono previsti per tutti gli anni a partire dal 2012: quindi, a tempo indeterminato. Si tratterebbe perciò di vincoli posti in via definitiva, in violazione dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, che ha ammesso analoghe limitazioni soltanto in caso di vincoli stabiliti in via transitoria (oltre alla sentenza n. 82 del 2007, viene invocata la sentenza n. 193 del 2012).

La ricorrente ribadisce poi che l’art. 28, impugnato, violerebbe l’art. 7 dello statuto della Sardegna e l’art. 119 Cost., che tutelano l’autonomia finanziaria della Regione, nonché l’art. 8 dello stesso statuto e il principio di leale collaborazione di cui all’art. 117 Cost., dal momento che il contributo ivi previsto sarebbe fatto valere direttamente sulle quote di compartecipazione alle entrate erariali, nonostante che lo Stato non abbia dato ancora completa esecuzione al nuovo regime di tali entrate, per come previsto dal citato art. 8.

In replica all’argomentazione secondo cui la riserva all’erario statale dell’aumento di gettito sarebbe prevista dall’ordinamento finanziario delle Regioni a statuto speciale, la ricorrente replica che la propria situazione normativa sarebbe ben diversa da quella di altre Regioni a statuto speciale e fa presente che lo Stato non sarebbe stato in grado di citare alcuna disposizione dello statuto speciale, o di attuazione del medesimo, che valga da base normativa dell’intervento contestato.



Il medesimo profilo viene fatto valere anche riguardo all'art. 48, comma 1, impugnato, in quanto non vi sarebbe alcuna norma statutaria, o di attuazione dello statuto, idonea a consentire allo Stato di riservarsi il maggior gettito derivante da modificazioni del sistema tributario. Alla Regione ricorrente, pertanto, non sarebbe applicabile quella giurisprudenza costituzionale che ha fatto applicazione di norme di tal tipo, esistenti negli ordinamenti di altre autonomie speciali (sentenze n. 143, n. 142 e n. 135 del 2012, n. 182 del 2010).

6.4.- Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria in data 16 ottobre 2012.

Ribadite le finalità del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, la loro rilevanza costituzionale e l'attinenza delle misure adottate alle competenze dello Stato, la difesa erariale sottolinea come, secondo la giurisprudenza costituzionale, anche le Regioni a statuto speciale potrebbero essere assoggettate a vincoli di bilancio introdotti in via transitoria o in vista del conseguimento di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica né, d'altra parte, sarebbe vietato allo Stato disporre in merito a tributi da esso istituiti, benché il loro gettito sia destinato alle Regioni, purché non sia alterato il rapporto tra i complessivi bisogni regionali e le risorse per farvi fronte.

Ciò premesso, in merito al censurato art. 28, oltre a reiterare argomenti già enunciati, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che spetterebbe alla ricorrente provare l'invocata lesione all'equilibrio finanziario regionale, dimostrando che l'intervento normativo in questione abbia dato luogo a una complessiva insufficienza dei mezzi finanziari a disposizione della Regione per l'adempimento dei propri compiti (sentenza n. 431 del 2004). Da ciò deriverebbe la genericità delle doglianze della ricorrente, con conseguente inammissibilità delle questioni sollevate.

Anche in merito all'art. 48, censurato, sono ribaditi gli argomenti già enunciati, soggiungendosi in conclusione che tale disposizione altro non è se non la logica conseguenza della *ratio* dell'intero d.l. n. 201 del 2011: predisporre una serie di misure che, in una difficile congiuntura, consentano di conseguire nei tempi concordati gli obiettivi di finanza pubblica imposti a livello europeo.

6.5.- In prossimità dell'udienza pubblica fissata per il 29 gennaio 2014, la Regione autonoma Sardegna ha depositato, in data 27 dicembre 2013, un'ulteriore memoria, tutta incentrata sulle censure rivolte agli artt. 28 e 48 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, che in parte ribadisce argomenti già esposti, in parte li sviluppa e correda di ulteriori riferimenti.

Con riguardo all'art. 28, comma 3, la Regione Sardegna si richiama alle sentenze n. 99 e n. 118 del 2012 e alla sentenza n. 95 del 2013 di questa Corte, oltre che alle considerazioni svolte dalla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Sardegna, nel giudizio di parificazione del bilancio regionale per l'esercizio 2011. In particolare, i passaggi della sentenza n. 95 del 2013 in cui questa Corte ha rilevato che «l'inerzia statale troppo a lungo ha fatto permanere uno stato di incertezza che determina conseguenze negative sulle finanze regionali», e che «il ritardo accumulato sta determinando una emergenza finanziaria», rafforzerebbero la censura secondo cui la disposizione impugnata, imponendo un ulteriore contributo di finanza pubblica, comporterebbe la violazione degli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 dello statuto della Sardegna, degli artt. 3, 117 e 119 Cost.: si impedirebbe alla Regione di disporre di risorse idonee a finanziare integralmente le funzioni pubbliche a essa attribuite. La Corte dei conti, nel citato giudizio di parificazione, ha evidenziato come il quadro di riferimento finanziario della Regione ricorrente sia stato cristallizzato alle disponibilità del 2005, e, nella requisitoria del Procuratore regionale, ha rinnovato l'auspicio che «le problematiche connesse al regime di compartecipazione al gettito dei tributi erariali siano risolte al più presto».

Quanto alle censure relative ai commi 3, 7 e 8 dell'impugnato art. 28, la memoria replica alle argomentazioni dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui tali disposizioni sarebbero legittime, in quanto non entrerebbero nel merito delle modalità di reperimento delle risorse da versare allo Stato e salvaguarderebbero comunque, nell'ambito del patto di stabilità interno, la partecipazione paritetica della Regione alla determinazione dell'obiettivo, in termini di saldi di bilancio, di finanza pubblica. In senso contrario, la difesa regionale osserva che le disposizioni in questione, ponendo vincoli non transitori ma definitivi alla sua autonomia di spesa, senza delineare meccanismi di interlocuzione con il Ministero dell'economia e delle finanze che possano condurre ad una modulazione né del quantum né del quando del contributo ivi previsto, violerebbero l'autonomia finanziaria della Regione. A maggior ragione sussisterebbe il contrasto con l'art. 8 dello statuto della Sardegna, visto che - come riconosciuto dalla sentenza n. 241 del 2012 - nessuna norma dello statuto speciale o di attuazione del medesimo prevede la possibilità di derogare al regime delle compartecipazioni fisse alle entrate tributarie.

Nel ribadire le censure nei confronti del comma 11-ter dell'art. 28 impugnato, circa l'avvio di una ridefinizione unilaterale delle regole del patto di stabilità interno, la ricorrente sottolinea come, successivamente all'entrata in vigore di tale disposizione, la disciplina del patto di stabilità sia stata effettivamente modificata dall'art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), e dall'art. 1, commi 428 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), nel senso, tra l'altro, di imporre il rispetto dei



limiti derivanti anche dai contributi finanziari imposti dallo Stato; nonché dall'art. 11, comma 5-*bis*, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64. Dopo aver ricordato di avere impugnato le citate disposizioni di cui alla legge n. 228 del 2012 e al d.l. n. 35 del 2013, la Regione osserva come esse renderebbero ancora più evidente la lesività del censurato art. 28, comma 11-*ter*, che ha posto un principio metodologico, senza definire i principi che dovrebbero necessariamente ispirare la ridefinizione delle regole del patto di stabilità, con riferimento alla Regione autonoma Sardegna e agli enti locali in essa ricompresi.

In particolare, il suddetto comma 11-*ter* sarebbe costituzionalmente illegittimo, in quanto non menziona principi quali: la necessità di un accordo sui limiti alla spesa della Regione; il rispetto delle quote di compartecipazione ai tributi erariali di cui all'art. 8 dello statuto; la facoltà della Regione di operare quale "camera di compensazione" della capacità di impiego delle risorse da parte degli enti locali del proprio territorio; il dovere per lo Stato di cercare un accordo con la Regione sul contenuto del patto di stabilità, nel rispetto dello statuto e ferma restando la possibilità per lo Stato di fissare unilateralmente un regime transitorio in caso di mancato accordo.

Quanto infine alle censure relative all'art. 48, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, la ricorrente, ricapitolando i rilievi della difesa erariale e riproponendo, in replica a essi, argomenti già illustrati in precedenza, richiama l'attenzione soprattutto sulla sentenza n. 241 del 2012 di questa Corte. Le disposizioni allora in questione, che riservavano allo Stato per un periodo di cinque anni le maggiori entrate da esse previste, sono state giudicate incompatibili con la disciplina delle compartecipazioni regionali di cui all'art. 8 dello statuto della Sardegna, sul presupposto che non risultino eccezioni poste da norme di rango statutario a tale attribuzione di gettito alla Regione autonoma.

6.6. (Sempre in prossimità dell'udienza fissata per il 29 gennaio 2014, anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato, in data 8 gennaio 2014, una propria memoria, in cui richiama e ribadisce, in replica alle ragioni illustrate dalla ricorrente, le argomentazioni formulate in precedenza.

In aggiunta a quanto già dedotto, la difesa erariale osserva che l'obbligo di solidarietà di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 non potrebbe essere paralizzato, per la ricorrente, da un'eccezione, da parte di quest'ultima, di inadempimento dello Stato ai doveri connessi con la riforma dello statuto speciale. Sarebbe in proposito necessario che la Regione dimostrasse - secondo quanto richiesto dalla sentenza n. 431 del 2004 di questa Corte - che la riduzione delle risorse finanziarie abbia dato luogo ad una complessiva insufficienza dei mezzi finanziari a disposizione per l'adempimento dei propri compiti, mentre le doglianze della ricorrente sarebbero, sul punto, generiche, e pertanto inidonee a documentare tale insufficienza. Quanto infine alla sentenza n. 95 del 2013 di questa Corte, richiamata nella memoria della ricorrente, la difesa erariale rileva che essa riconosce che l'inadempimento dello Stato è solo parziale e dichiara inammissibile il ricorso proprio in base alla considerazione che il legislatore statale ha già operato, con la legge 16 ottobre 2012, n. 182 (Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2012), gli aggiustamenti contabili necessari all'esecuzione dell'art. 8 dello statuto della Sardegna.

6.7.- La Regione autonoma Sardegna in data 17 marzo 2015 (con successiva correzione di errore materiale depositata il 24 marzo 2015) ha depositato la delibera della Giunta regionale del 10 marzo 2015 di rinuncia al ricorso, limitatamente all'art. 28, commi 3, da 7 a 10, e 11-*ter*, e all'art. 48 del decreto-legge impugnato.

7.- Con ricorso notificato in data 25 febbraio 2012 e depositato il successivo 5 marzo (reg. ric. n. 50 del 2012) la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra l'altro, degli artt. 28, comma 3, e 48 del d.l. n. 201 del 2011 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, in riferimento agli artt. 3, 116, primo comma, e 119 della Costituzione; agli artt. 48, 49, 51, 54, 63 e 65 dello statuto speciale adottato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, dell'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), nonché al principio di leale collaborazione.

7.1.- In merito al censurato art. 28, comma 3, la ricorrente premette che esso determina una rilevante sottrazione di risorse per le Regioni speciali, aggiuntiva rispetto a quelle già previste con precedenti interventi dello Stato, ed estesa anche agli enti locali ricompresi nel territorio di tali Regioni. La ricorrente si ritiene legittimata ad agire anche a tutela di tali enti, il cui concorso, peraltro, incide comunque sulla Regione, in forza dell'art. 54 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia e dell'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997.

La disposizione censurata, ad avviso della difesa regionale, non avrebbe alcuna base statutaria e, anzi, contrasterebbe con le disposizioni dello statuto speciale, a partire dall'art. 49, le quali assicurano alla Regione le finanze



necessarie all'esercizio delle funzioni e, ad avviso della ricorrente, non avrebbero senso, ove fosse consentito alla legge ordinaria dello Stato di riportare, con deliberazione unilaterale, riportare all'erario tali risorse. Ciò a maggior ragione se si considera che lo Stato avrebbe già ridefinito, con l'art. 1, commi da 152 a 155, della legge n. 220 del 2010, con norme che hanno recepito il cosiddetto «accordo di Roma» del 29 ottobre 2010, le modalità con cui la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia concorre al risanamento della finanza pubblica. In tal modo il legislatore statale avrebbe invaso la generale competenza legislativa regionale in materia di finanza locale prevista dagli artt. 51 e 54 dello statuto speciale e dall'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, e avrebbe operato in contrasto con il principio dell'accordo che, ad avviso della ricorrente, dominerebbe i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali, riconosciuto anche nella giurisprudenza costituzionale.

La ricorrente ritiene che il rinvio alle norme di attuazione dello statuto, in base all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, non sia sufficiente a nascondere l'illegittimità della disposizione impugnata: in primo luogo, l'accantonamento di risorse finanziarie, previsto in attesa delle norme di attuazione, sarebbe autonomamente lesivo; in secondo luogo, nemmeno con le norme di attuazione si potrebbe derogare all'art. 49 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia, modificabile solo con l'apposita procedura di cui all'art. 104 (*recte*: 63, quinto comma) dello statuto speciale (secondo cui «Le disposizioni contenute nel titolo IV possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione»); in terzo luogo, il censurato art. 28, comma 3, porrebbe un vincolo di contenuto alle norme di attuazione. Sarebbero dunque violate diverse previsioni dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia: l'art. 49, perché sarebbe ridotto l'importo delle partecipazioni spettanti in virtù di tale previsione statutaria; l'art. 63, comma quinto, che richiederebbe il consenso della Regione per la modifica delle disposizioni del Titolo VI (*recte*: IV) dello statuto; l'art. 65, perché una fonte primaria pretenderebbe di vincolare il contenuto delle norme di attuazione.

Analoghe censure possono essere rivolte alla quota di 60 milioni di euro che, ai sensi dell'impugnato art. 28, comma 3, secondo periodo, lo Stato esige dalla Regione come «da parte dei Comuni ricadenti nel proprio territorio», dal momento che non rientrerebbe tra i compiti della Regione quello di fungere da esattore per conto dello Stato, né quest'ultimo avrebbe titolo per esigere dalla prima somme che ritenga a qualsiasi titolo dovute dai Comuni.

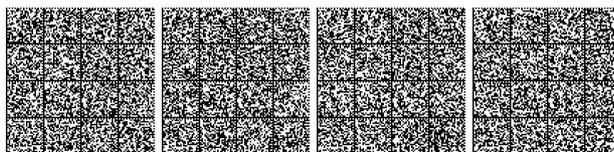
È oggetto di censura altresì il criterio di riparto dell'accantonamento determinato dal terzo periodo dell'art. 28, comma 3, impugnato, che deve aver luogo «proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009», in quanto non risulta essere stato in alcun modo pariteticamente concordato tra Stato e Regioni speciali.

Ulteriori profili di illegittimità riguarderebbero, infine, il quarto periodo del medesimo art. 28, comma 3, impugnato, sulla base del quale per la Regione siciliana «si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale, per effetto del comma 2». Ad avviso della ricorrente la disposizione, ancorché oscura, sarebbe interpretabile nel senso che la quota di risorse da addossare alla Regione siciliana andrebbe ridotta in corrispondenza delle minori risorse del Fondo sanitario destinate alla medesima Regione. Se così fosse, si configurerebbe un'alterazione peggiorativa per la ricorrente, che sarebbe chiamata a contribuire al finanziamento parziale della sanità siciliana, in violazione dell'art. 3 Cost. - con censura reputata analoga ad altra già ritenuta ammissibile nella sentenza n. 16 del 2010 - e dell'autonomia finanziaria e amministrativa della Regione.

In subordine alle deduzioni incentrate sulla mancanza di una base statutaria per i censurati interventi del legislatore statale, la ricorrente sviluppa ulteriori argomenti.

Anzitutto, in relazione al «principio di corrispondenza tra autonomia finanziaria ed esercizio delle funzioni», la ricorrente sostiene che il «taglio» di risorse previsto nel censurato art. 28, comma 3, se considerato insieme alle riduzioni di cui alla legge n. 220 del 2010, pregiudica la possibilità per la Regione autonoma di assolvere alle proprie funzioni, in violazione dell'art. 119 Cost. e dell'art. 48 dello statuto del Friuli Venezia-Giulia. Tale duplice violazione sarebbe dimostrata anche dal denunciato contrasto con l'art. 116, primo comma, Cost.: la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia finirebbe per ricevere un trattamento peggiore rispetto alle Regioni ordinarie, dato che solo alla prima l'art. 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010 ha imposto un maggiore onere di 370 milioni di euro annui.

Né tali compressioni delle prerogative regionali potrebbero essere giustificate richiamando la competenza dello Stato a stabilire principi di coordinamento della finanza pubblica; o l'eventualità che le manovre finanziarie statali determinino un maggior gettito di tributi erariali dei quali, in quote fisse, beneficiano le Regioni; o ancora le esigenze di solidarietà nazionale. Anche la considerazione di questi valori deve avvenire mediante strumenti previsti dall'ordinamento, come la possibilità di riservare allo Stato il gettito derivante da modificazioni in ordine ai tributi devoluti alla Regione, a norma dell'art. 4 del d.P.R. n. 114 del 1965, alle condizioni ivi stabilite, o ulteriori strumenti da introdurre in via di modifica alle pertinenti disposizioni statutarie.



In generale, poi, i rapporti finanziari tra Stato e Regione autonoma sarebbero governati dal “principio della determinazione consensuale”: in particolare, nella sentenza n. 82 del 2007 di questa Corte si afferma la necessità di contemperare l’obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all’azione di risanamento della finanza pubblica con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le Regioni speciali, in forza dei loro statuti, qualificando perciò il metodo dell’accordo tra il Ministero dell’economia e delle finanze e le Regioni a statuto speciale come espressione della loro autonomia finanziaria; e questo principio ha trovato attuazione sia nell’art. 27 della legge n. 42 del 2009, sia nelle misure di cui all’art. 1, commi da 152 a 156, della legge n. 220 del 2010, che sono state oggetto di confronto e discussione tra Stato e Regione autonoma.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sospetta altresì l’illegittimità costituzionale dell’art. 48 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011.

La ricorrente sottolinea anzitutto che l’art. 1-*bis* avrebbe solo l’apparenza di una clausola di salvaguardia delle autonomie speciali, visto che, in realtà, essa ribadirebbe la diretta applicabilità sia degli artt. 13, 14 e 28 dell’impugnato decreto-legge, sia del medesimo art. 48, comma 1.

Il citato comma 1, che, con una «clausola di finalizzazione», riserva all’erario, per un periodo di cinque anni, il maggior gettito derivante dal decreto-legge, destinandolo alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea e domanda ad un decreto del Ministero dell’economia e delle finanze le modalità di individuazione del maggior gettito, risulterebbe in contrasto con l’art. 49 dello statuto speciale, che garantisce alla Regione ben precise compartecipazioni a tutti i tributi erariali.

Inoltre, a rendere legittima tale disposizione non sarebbe sufficiente invocare l’art. 4, comma 1, del d.P.R. n. 114 del 1965, il quale consente che il gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o da altre modificazioni in ordine ai tributi devoluti alla Regione possa essere riservato all’erario, a condizione, tra l’altro, che tale gettito sia destinato per legge «alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo, che non rientrano nelle materie di competenza della regione, ivi comprese quelle relative a calamità naturali»: ad avviso della ricorrente, che a supporto della propria argomentazione richiama la sentenza n. 182 del 2010 di questa Corte, non si tratterebbe, nel caso di specie, di «spese» e le situazioni alle quali si intende fare fronte non sarebbero né «nuove», né «specifiche». Né l’impugnato art. 48, comma 1, potrebbe trovare fondamento, sempre ad avviso della ricorrente, nell’art. 6, comma 2, del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 8 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al D.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, concernente la finanza regionale). Tale disposizione risulterebbe non applicabile nel caso di specie, perché priva di portata generale. Quand’anche fosse ritenuta applicabile, con essa non risulterebbe coerente la disposizione censurata: sia perché quest’ultima disporrebbe una riserva all’erario di tutte le maggiori entrate derivanti dal decreto-legge; sia per il carattere unilaterale di tale riserva, mentre il citato art. 6, comma 2, presuppone comunque un accordo, in applicazione del principio di leale collaborazione e del principio consensuale.

L’impugnato art. 48, comma 1, in quanto configurerebbe una deroga agli artt. 48 e 49 dello statuto, disposta con una «fonte primaria “ordinaria”», violerebbe altresì, ad avviso della ricorrente, gli artt. 63, commi primo e quinto, e 65 dello statuto che, rispettivamente, disciplinano: il procedimento di revisione costituzionale per modificare lo statuto in via ordinaria; la modifica della disciplina finanziaria con legge statale, ma «su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione e, in ogni caso, sentita la Regione»; la procedura per l’adozione delle norme di attuazione dello statuto. Su un piano più generale, la ricorrente sostiene che l’impugnato art. 48 altererebbe unilateralmente la relazione strutturale che intercorre tra il tributo erariale e la compartecipazione statutaria regionale, violando il carattere automatico della compartecipazione nel momento in cui esclude che talune innovazioni fiscali possano tradursi in beneficio per l’entrata della Regione. Se, come affermato nella sentenza n. 155 del 2006, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia non può contestare nuove norme tributarie statali che, incidendo su tributi erariali cui la Regione compartecipa, riducano il gettito per la Regione, reciprocamente anche i vantaggi economici che derivino dalla modifica di aliquote o da altre novità relative ai tributi erariali dovrebbero andare, pro quota, a beneficio della Regione, secondo quanto stabilito nello statuto speciale.

Una specifica censura è infine rivolta dalla ricorrente nei confronti del secondo periodo dell’art. 48, comma 1, che demanda ad un decreto del Ministro dell’economia e delle finanze le modalità di individuazione del maggiore gettito. Oltre ad essere affetta dai medesimi vizi che caratterizzerebbero il periodo precedente, la disposizione sarebbe in contrasto con il principio di leale collaborazione, in quanto, in una materia dominata dal principio consensuale, prevede un decreto ministeriale senza intesa con la Regione autonoma.

7.2.- Con atto depositato in data 11 maggio 2012, fuori termine, si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le censure dedotte, tra



l'altro, contro gli artt. 28, comma 3, e 48 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, siano dichiarate infondate.

Riproponendo argomenti analoghi a quelli con cui ha replicato alle censure dedotte in altri ricorsi contro le stesse disposizioni, la difesa erariale deduce che il censurato art. 28, comma 3, demanda a un accordo tra la ricorrente e il Ministro dell'economia e delle finanze la determinazione dei criteri di riparto del contributo da versare allo Stato e, infatti, richiama le procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009; e che sarebbe onere della ricorrente provare che l'intervento legislativo in questione abbia reso complessivamente insufficienti i mezzi finanziari con cui la Regione autonoma dovrebbe adempiere ai propri compiti. Quanto all'art. 48, e precisamente al suo comma 2 (*recte*: 1), l'Avvocatura generale dello Stato rileva che la riserva all'erario degli incrementi di gettito ivi previsti è giustificata, come tutte le misure di cui al d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, dall'esigenza di raggiungere il pareggio del bilancio in un periodo di eccezionale crisi economica; e che, comunque, tale previsione va coordinata con quella di cui al comma 1-*bis*, che contiene una clausola di salvaguardia per le Regioni e le Province ad autonomia speciale.

7.3.- In data 16 ottobre 2012, in prossimità dell'udienza pubblica originariamente fissata per il 6 novembre 2012, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato una memoria a integrazione di quanto già dedotto nel proprio ricorso.

Riguardo al censurato art. 28, comma 3, la ricorrente ricorda che il concorso alla finanza pubblica è stato rideterminato prima dall'art. 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27; poi dall'art. 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44; resterebbero però ferme tutte le censure proposte nel ricorso. A sostegno di esse la ricorrente rinviene, peraltro, ulteriori argomenti nella sentenza n. 193 del 2012 di questa Corte, che riconosce una portata generale al meccanismo di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009; nella sentenza n. 118 del 2012 di questa Corte, che ha ribadito come lo strumento dell'accordo si sia ormai consolidato come idoneo a conciliare e regolare in modo negoziato il doveroso concorso delle Regioni a statuto speciale alla manovra di finanza pubblica e la tutela della loro autonomia finanziaria, costituzionalmente rafforzata; e infine nella sentenza n. 142 del 2012 di questa Corte, che ha dichiarato illegittima la riserva allo Stato del gettito derivante dall'addizionale erariale sulla tassa automobilistica.

Riguardo al censurato art. 48, e al suo comma 1, la Regione autonoma sottolinea che esso è stato attuato dal decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato 20 luglio 2012 (Modalità di individuazione del maggior gettito da riservare all'Erario, ai sensi dell'art. 2, comma 36, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e dell'art. 48, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) e ritiene che l'illegittimità costituzionale della riserva ivi contemplata sia confermata dalla citata sentenza n. 142 del 2012, che ha dichiarato illegittima la riserva allo Stato del gettito dell'addizionale erariale sulla tassa automobilistica, per la mancanza dei presupposti di cui all'art. 9 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale),

7.4.- In data 3 gennaio 2014, in prossimità dell'udienza pubblica del 29 gennaio 2014, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato un'ulteriore memoria, nella quale svolge talune considerazioni integrative.

Riguardo all'art. 28, comma 3, impugnato, ricorda che è intervenuta la sentenza n. 241 del 2012 di questa Corte, che ha ribadito il principio pattizio nei rapporti in materia finanziaria tra Stato e Regioni speciali, rilevando che l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, laddove pone una vera e propria riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti, si configura «quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti». La medesima sentenza viene richiamata anche riguardo all'art. 48, impugnato. Con essa infatti questa Corte ha accertato - riguardo alla riserva all'erario prevista dall'art. 2, comma 36, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, avente la medesima destinazione della disposizione impugnata - la non ricorrenza di uno dei requisiti prescritti dall'art. 4 del d.P.R. n. 114 del 1965: ossia, quello consistente nella «copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo», posto che gli obiettivi ai quali è destinato il maggior gettito sono stati ritenuti privi della specificità richiesta dalla norma di attuazione statutaria. Tali obiettivi sarebbero uguali a quelli cui si riferirebbe il censurato art. 48.

7.5.- In data 30 settembre 2014, in prossimità dell'udienza pubblica del 22 ottobre 2014, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato un'altra memoria, nella quale, insistendo per l'accoglimento del ricorso, svolge ulteriori considerazioni integrative, segnatamente in merito al censurato art. 28, comma 3.



L'illegittimità costituzionale di questa disposizione sarebbe confermata dalla sentenza n. 23 del 2014 di questa Corte, relativa al taglio di alcuni trasferimenti erariali, nella misura dell'ottanta per cento, a titolo di sanzione per il caso di mancata tempestiva adozione di una serie di provvedimenti. Il taglio era stato impugnato dalla ricorrente Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia per violazione dell'art. 49 del proprio statuto, per il caso che esso comprendesse le spettanze finanziarie garantite da tale norma statutaria. Secondo la Regione, questa Corte ha ritenuto doveroso interpretare le disposizioni censurate in modo da escludere effetti sulle partecipazioni ai tributi erariali spettanti alle Regioni ad autonomia speciale, giacché altrimenti si sarebbe dovuto concludere che una legge ordinaria avesse imposto limiti o condizioni a una fonte di rango costituzionale.

7.6.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in data 23 marzo 2015 ha depositato la delibera della Giunta regionale del 13 marzo 2015 di rinuncia al ricorso, limitatamente agli artt. 28, comma 3, e 48 del decreto-legge impugnato.

Considerato in diritto

1.- Con sette ricorsi (rispettivamente iscritti ai nn. 33, 34, 38, 39, 40, 47 e 50 del registro ricorsi 2012), la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, la Provincia autonoma di Trento, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, la Regione siciliana, la Provincia autonoma di Bolzano, la Regione autonoma Sardegna e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia hanno promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 28 e 48 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni promosse nei confronti di altre disposizioni del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, i richiamati ricorsi devono essere riuniti e qui esaminati congiuntamente, limitatamente agli artt. 28 e 48, censurati da tutte le ricorrenti in riferimento a parametri e per motivi almeno in parte coincidenti (*ex plurimis*, sentenze n. 144, n. 44, n. 28 e n. 23 del 2014).

Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in tutti i giudizi. Tuttavia, in relazione ai citati ricorsi n. 33, n. 34, n. 39 e n. 50, gli atti di costituzione del Governo sono stati depositati oltre il termine perentorio di cui all'art. 19, terzo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale e sono pertanto inammissibili.

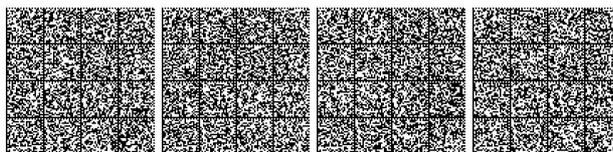
2.- La Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le due Province autonome di Trento e di Bolzano hanno rinunciato ai propri ricorsi. Previa deliberazione del Consiglio dei ministri, il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, ha dichiarato di accettare le rinunce. Pertanto, a prescindere dalla tardività della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri in due di questi giudizi, i relativi processi devono essere dichiarati estinti, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.- Successivamente, anche la Regione autonoma Sardegna e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia hanno rinunciato ai rispettivi ricorsi, in seguito ad accordi stipulati con lo Stato in materia di finanza pubblica. Dette rinunce, non avendo riportato la formale accettazione del Presidente del Consiglio dei ministri, comportano la cessazione della materia del contendere in relazione alle parti dei ricorsi oggetto del presente giudizio (*ex plurimis*, sentenza n. 19 del 2015).

4.- Restano da esaminare i ricorsi presentati dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Regione siciliana.

4.1.- La Regione autonoma Valle d'Aosta ha censurato anzitutto l'art. 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011. Tale disposizione prevede che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurino, a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di euro 860 milioni annui; che le Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurino, parimenti a decorrere dall'anno 2012, un concorso alla finanza pubblica di 60 milioni di euro annui da parte dei Comuni ricadenti nel proprio territorio; che, in entrambe le sue forme, il previsto concorso si realizzi con le procedure di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), vale a dire «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi» (comma 1); e che, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo complessivamente corrispondente all'anzidetto concorso sia accantonato, in misura proporzionale alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009, a valere sulle quote di partecipazione ai tributi erariali.

Ad avviso della ricorrente, il censurato comma 3 violerebbe, in primo luogo, il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione, in quanto definisce unilateralmente l'assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione; in secondo luogo, gli artt. 2, comma 1, lettere a) e b), 3, comma 1, lettera f), 12, 48-bis e 50 dello statuto



speciale e della relativa normativa di attuazione (articoli da 2 a 7 della legge 26 novembre 1981, n. 690, recante «Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta»), in quanto lede la particolare autonomia finanziaria, anche con riguardo all'ambito locale, della Regione autonoma, senza rispettare il metodo dell'accordo e determinando l'immediato accantonamento di somme spettanti alla stessa Regione; in terzo luogo, il principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., in quanto non enuncia i criteri in base ai quali è determinata la misura del contributo dovuto dalla Regione autonoma e dai Comuni valdostani. Il rinvio operato dall'art. 28, comma 3, alla futura emanazione delle norme di attuazione statutaria di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, non sarebbe una garanzia sufficiente, dal momento che il termine di trenta mesi, decorrenti dalla data di entrata in vigore della medesima legge n. 42 del 2009, originariamente previsto per l'adozione delle norme anzidette, è stato abrogato dal comma 4 del censurato art. 28.

La stessa ricorrente ha censurato, altresì, l'art. 48 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, il quale, dopo aver riservato all'erario, per cinque anni, le maggiori entrate derivanti dal decreto-legge, dispone che con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze siano stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso apposita contabilizzazione. La disposizione si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, comma 1, lettera *f*), 12, 48-*bis* e 50 della l. cost. n. 4 del 1948, nonché con l'art. 8 della legge n. 690 del 1981 e, altresì, con il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in particolare in quanto non stabilisce che l'apposito decreto sia emanato previa intesa con il Presidente della Giunta regionale.

4.2.- La Regione siciliana ha impugnato gli artt. 28 e 48 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, in quanto immediatamente applicabili a essa ricorrente, a norma del comma 1-*bis* dello stesso art. 48. Tali articoli violerebbero, in primo luogo, l'art. 43 dello statuto speciale, il quale demanda la determinazione delle norme per la propria attuazione a una commissione paritetica; in secondo luogo, il principio di leale collaborazione, come espresso dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il quale prevede un tavolo di confronto per il coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

La medesima Regione siciliana ha censurato poi, più specificamente, l'art. 28, il quale, dopo aver previsto, al comma 2, l'applicabilità anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano dell'aumento dell'aliquota di base dell'addizionale IRPEF, impone alle suddette autonomie speciali di assicurare il già descritto concorso alla finanza pubblica di cui al comma 3, con il pure già descritto accantonamento dell'importo complessivo a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali; e precisa, sempre al comma 3, ultimo periodo, che per la sola Regione siciliana si tiene conto della rideterminazione del fondo sanitario nazionale conseguente all'applicazione dell'incrementata aliquota di base dell'addizionale IRPEF.

Ad avviso della ricorrente, tali disposizioni si porrebbero in contrasto con il principio di leale collaborazione, con gli artt. 36 e 37 dello statuto speciale e con l'art. 2 delle relative norme di attuazione in materia finanziaria - si intende, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) - nonché con l'art. 17, primo comma, lettera *b*), dello statuto speciale. In particolare, secondo la ricorrente, «l'aumento del detto gettito non è destinato alla Regione siciliana per il soddisfacimento dei suoi bisogni indistinti» e, «contemporaneamente, la rideterminazione del Fondo sanitario nazionale [...] viene destinata all'erario statale»; tale rideterminazione; ridurrebbe, fino ad azzerarlo, il contributo dello Stato alla spesa sanitaria regionale; non sarebbero rispettate le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, né sarebbe contemplata una previa consultazione della Regione autonoma.

Oggetto di impugnazione è anche l'art. 28, comma 6, del citato d.l. n. 201 del 2011, come convertito, nella parte in cui prevede l'accantonamento delle somme spettanti alla Regione siciliana a titolo di Fondo sanitario nazionale, per un periodo non superiore al quinto anno successivo a quello di iscrizione in bilancio, subordinandone l'erogazione alla verifica positiva degli adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente. Tale disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 36 dello statuto speciale e l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto sottrarrebbe alla Regione, per un periodo di un quinquennio, l'immediata disponibilità delle risorse in questione; in secondo luogo, l'art. 17, primo comma, lettera *b*), dello statuto speciale, in quanto inciderebbero sulla competenza concorrente in materia sanitaria.

La Regione siciliana ha censurato, altresì, i commi da 7 a 10 dell'impugnato art. 28, i quali prevedono una riduzione del finanziamento dello Stato ai Comuni (commi 7 e 9) e alle Province (commi 8 e 10) ricompresi sia nel territorio delle Regioni ordinarie, sia nel territorio della Regione siciliana e della Regione autonoma Sardegna, per gli anni 2012 e successivi.

In particolare, la riduzione opera, da un lato, sui trasferimenti erariali dovuti ai Comuni e alle Province delle due Regioni insulari e, dall'altro, sulle dotazioni di due Fondi, entrambi istituiti in attuazione della legge n. 42 del 2009: il Fondo sperimentale di riequilibrio, determinato, per i Comuni, dall'art. 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale) e, per le Province, dall'art. 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle Province,



nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario); il Fondo perequativo, determinato, per i Comuni, dall'art. 13 del d.lgs. n. 23 del 2011 e, per le Province, dall'art. 23 del d.lgs. n. 68 del 2011. Ai sensi del comma 9 del censurato art. 28, il riparto tra i Comuni della riduzione in questione avviene in proporzione all'imposta municipale propria (IMU), istituita dall'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, impugnato. Il successivo comma 10 stabilisce che il riparto tra le Province della relativa riduzione avvenga «proporzionalmente».

Ad avviso della Regione siciliana, sarebbe violato il principio di leale collaborazione, in quanto gli importi delle descritte riduzioni non sarebbero stati previamente quantificati, né si sarebbe tenuto conto delle peculiari condizioni economiche della Regione siciliana e degli enti locali del suo territorio.

5.- Procedendo all'esame delle singole censure, occorre anzitutto esaminare quella rivolta dalla Regione siciliana nei confronti dell'intero testo degli artt. 28 e. 48 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011 - oltre che degli artt. 13 e 14 del medesimo atto normativo, i quali sono però oggetto di separato giudizio.

Nei termini in cui è formulata, la doglianza è inammissibile.

Questa Corte ha già più volte chiarito che il ricorso in via principale deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione e che, inoltre, deve contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale, giacché l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali (*ex plurimis*, sentenza n. 259 del 2014). La censura ora in esame è generica, perché rivolta indiscriminatamente contro l'intero contenuto normativo di entrambi questi articoli, i quali sono composti da una pluralità di proposizioni normative e solo in parte riguardano la Regione siciliana.

6.- La Regione siciliana ha impugnato, altresì, l'art. 28, comma 3, ultimo periodo, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, in quanto esso disporrebbe una rideterminazione del fondo sanitario nazionale, tale da ridurre sino ad annullarla la contribuzione statale alla spesa sanitaria della ricorrente.

La censura è inammissibile, per un duplice ordine di motivi.

Anzitutto, più volte questa Corte ha chiarito che non è possibile considerare in modo atomistico singole disposizioni incidenti su entrate tributarie delle Regioni, senza valutare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge oggetto di impugnazione principale, o in altre leggi dirette a governare la medesima manovra, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni (*ex plurimis*, sentenza n. 26 del 2014). Nel caso, la ricorrente trascura che lo stesso art. 28, pur richiamando le Regioni speciali e le Province autonome a un maggiore concorso agli obiettivi nazionali di finanza pubblica, prevede altresì, al comma 2, che anche a questi enti si applichi l'aumento dell'aliquota di base dell'addizionale IRPEF disposta dal comma 1, incrementandone le entrate.

Inoltre, nel lamentare la riduzione dei finanziamenti alla propria spesa sanitaria, la ricorrente trascura che l'ultimo periodo del comma 3 si limita a presupporre la «rideterminazione del fondo sanitario nazionale per effetto del comma 2», cui fa riferimento allo scopo di ridurre in pari misura il concorso dovuto dalla Regione autonoma a norma dei periodi precedenti dello stesso comma 3. Non si comprende, dunque, dove risieda la lesività della disposizione impugnata.

La censura è dunque inammissibile per insufficienza della motivazione e incompleta ricostruzione del quadro normativo (*ex plurimis*, sentenza n. 165 del 2014).

7.- Comune ad entrambi i ricorsi è un gruppo di censure che hanno ad oggetto l'art. 28, comma 3, i cui contenuti possono essere sintetizzati come segue. A decorrere dal 2012 - e quindi per ciascun anno a partire da questo - è dovuto un concorso agli obiettivi nazionali di finanza pubblica da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, specificato nella sua dimensione quantitativa. Il concorso è assicurato con le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e, quindi, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti. Tuttavia, fino all'emanazione delle suddette norme di attuazione l'importo dovuto è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Il predetto accantonamento perdura fino al completamento delle procedure di cui al richiamato art. 27 della legge n. 42 del 2009.

7.1.- Per una corretta comprensione della normativa impugnata, occorre ricordare che il d.l. n. 201 del 2011 è stato adottato in applicazione del comma 6 dell'art. 10-*bis* della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), come introdotto dall'art. 2, comma 3, della legge 7 aprile 2011, n. 39 (Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri). Esso è il primo provvedimento che, pur successivo alla legge di stabilità, può quali-



ficarsi come a essa collegato, in quanto reca gli interventi correttivi necessari per garantire l'equilibrio della manovra (sentenza n. 6 del 2015). Infatti, il Governo, nella Relazione al Parlamento presentata il 4 dicembre 2011, rilevava la gravità della congiuntura economica e riteneva indispensabile una manovra ulteriore, correttiva rispetto a quella di cui alla legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), comprensiva anche di interventi sulla finanza degli enti territoriali, anche al fine di rispettare gli impegni assunti in seno all'Unione europea. Tali specifiche contingenze si riflettono anche nel titolo e nel preambolo del decreto-legge, oltre che nel suo contenuto e nel collegamento procedurale con la legge di stabilità.

7.2.- Venendo, poi, più specificamente all'art. 28, di cui fa parte l'impugnato comma 3, è bene dare conto anche delle previsioni di cui ai commi 1 e 2, il cui contenuto concorre ad una corretta comprensione della manovra nel suo insieme. Infatti, il comma 1 dispone un incremento da 0,9 a 1,23 per cento dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF, a decorrere dall'anno di imposta 2011: quindi, anche con riguardo all'anno solare nel cui ultimo mese il decreto-legge è stato emanato. Il comma 2 prevede che l'aliquota così incrementata si applica anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano. Pertanto, i primi due commi determinano un incremento delle entrate delle Regioni ordinarie e speciali, per effetto della maggiorazione dell'aliquota di base dell'addizionale IRPEF.

È in questo contesto che si collocano il concorso delle Regioni a statuto speciale disposto dall'impugnato comma 3 e il relativo accantonamento.

7.3.- Ancora in via preliminare, va osservato che il concorso delle Regioni speciali e delle Province autonome di cui al citato art. 28, comma 3, oggetto del presente giudizio, è stato successivamente più volte rideterminato, anzitutto con l'art. 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, oggetto di un giudizio già deciso da questa Corte con sentenza n. 65 del 2015. In seguito, a tale disposizione hanno fatto riferimento ulteriori norme volte a disciplinare il contributo delle Regioni speciali e delle Province autonome agli obiettivi nazionali di finanza pubblica, a cominciare dall'art. 16, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, oggetto di separato giudizio. Tuttavia, tali evoluzioni legislative non interferiscono con l'esame dei ricorsi qui in esame, dato che esse non hanno portata retroattiva né, soprattutto, contenuto soddisfacente rispetto alle doglianze delle ricorrenti.

7.4.- Nel merito, il principale nucleo tematico delle censure rivolte, da parte di entrambe le ricorrenti, nei confronti dell'art. 28, comma 3, riguarda l'unilateralità della decisione statale, sia laddove impone un concorso delle Regioni ad autonomia speciale al risanamento della finanza pubblica, sia laddove richiede che a tale concorso venga data attuazione mediante l'accantonamento di quanto dovuto a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, sia laddove ne determina l'ammontare complessivo da ripartirsi «proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009».

Le questioni non sono fondate.

Questa Corte ha costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 46 del 2015, n. 54 del 2014, n. 30 del 2012, n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004), in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Tali principi e vincoli sono oggi ancor più pregnanti nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., obbliga il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (sentenze n. 175 e n. 39 del 2014; n. 60 del 2013).

Gli obiettivi programmatici del patto di stabilità e crescita non possono che essere perseguiti dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d'imporsi all'intero sistema delle autonomie (sentenza n. 284 del 2009). In tale prospettiva, questa Corte si è pronunciata recentemente con la sentenza n. 19 del 2015, specificamente in merito a disposizioni (art. 32, comma 10, della legge n. 183 del 2011) che, come quelle impugnate nel presente giudizio, determinavano i contributi alla finanza pubblica posti a carico di ciascuna autonomia speciale. Esaminando le censure rivolte a queste disposizioni, in quanto il contributo ivi previsto era stato determinato in via unilaterale dallo Stato, la Corte ha attribuito un preciso rilievo alla tempestività degli adempimenti nazionali rispetto alle scadenze temporali tipiche del sistema europeo di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri; tempestività che non può essere messa in pericolo dalla necessità, per lo Stato, di attendere di avere completato l'*iter* di negoziazione con ciascun ente territoriale.



È vero che anche nella pronuncia da ultimo citata questa Corte non ha mancato di sottolineare che in riferimento alle Regioni a statuto speciale merita sempre di essere intrapresa la via dell'accordo, espressione di un principio generale che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali; è altresì vero, tuttavia, che tale principio non è stato recepito dagli statuti di autonomia che vengono in rilievo nel presente giudizio - o dalle norme di attuazione degli stessi -, cosicché esso può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015; n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012), tanto più in casi come quello in esame in cui la norma impugnata si colloca in un più ampio contesto normativo nel quale il principio pattizio è già largamente adottato per volontà dello stesso legislatore ordinario.

È sulla base di questo presupposto che il richiamato art. 27 della legge n. 42 del 2009 prevede che le autonomie speciali concorrono al patto di stabilità interno sulla base del principio dell'accordo «secondo criteri e modalità stabiliti dalle norme di attuazione dei rispettivi statuti»: una tale previsione non sarebbe necessaria se le fonti dell'autonomia speciale avessero già provveduto a disciplinare la materia, recependo il principio dell'accordo in forme opponibili al legislatore ordinario. Con specifico riguardo all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - rispetto al quale la disciplina oggetto del presente giudizio esplicitamente e transitoriamente si discosta, in attesa della sua attuazione - questa Corte ha già osservato (sentenza n. 23 del 2014) che esso pone bensì una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti (sentenza n. 241 del 2012). Nondimeno esso ha rango di legge ordinaria, derogabile da atti successivi aventi pari forza normativa; sicché, specie in un contesto di grave crisi economica, il legislatore può discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica (sentenza n. 193 del 2012), fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 198 del 2012).

Del resto, già in passato e in più occasioni, pur riguardanti fattispecie non perfettamente sovrapponibili a quella oggetto del presente giudizio, la competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica ha consentito allo Stato di imporre all'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e delle Province autonome limiti analoghi a quelli che valgono per le Regioni a statuto ordinario, nelle more delle trattative finalizzate al raggiungimento dei necessari accordi (sentenze n. 120 del 2008, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 353 del 2004).

7.5.- Alla luce dei principi sopra richiamati, appare chiaro che lo Stato ha stabilito la misura del contributo richiesto alle autonomie speciali, nonché ai Comuni ricompresi nel territorio di alcune Regioni speciali, nell'adempimento della propria funzione di coordinamento della finanza pubblica e nell'esercizio della relativa competenza legislativa. Solo in via transitoria è disposto che l'importo complessivo sia ripartito tra i vari enti proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuno di essi nel triennio 2007-2009 e che la somma così determinata sia accantonata a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

L'accantonamento è disposto al fine di rendere immediatamente effettivo il concorso che le Regioni speciali e le Province autonome hanno il dovere di assicurare, con i mezzi di cui sono titolari, il raggiungimento degli obiettivi finanziari nazionali. Una volta chiarito che il contributo imposto alle ricorrenti è legittimo, l'accantonamento delle quote di compartecipazione è il mezzo procedurale attraverso il quale le autonomie speciali assolvono tempestivamente gli obblighi di partecipazione al risanamento delle finanze pubbliche. Così come è configurata nella disposizione impugnata, una simile tecnica non viola i parametri dedotti dalle ricorrenti, giacché si risolve nell'omessa erogazione di somme che queste ultime non avrebbero comunque potuto impiegare.

L'accantonamento avviene sul presupposto che le relative somme appartengano agli enti territoriali, come previsto dai rispettivi statuti speciali: da questo punto di vista, non vi è alcuna sostituzione dello Stato alle autonomie speciali nella titolarità del gettito. Naturalmente, affinché esso non si tramuti in una definitiva sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello Stato, occorre che tale modalità non si protragga senza limite. Anche sotto questo profilo la disposizione non incorre in vizi di incostituzionalità dal momento che essa prevede che, quando saranno completate le procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, siano le nuove norme di attuazione statutaria a definire l'entità e le modalità del concorso dei soggetti ad autonomia speciale agli obiettivi della finanza pubblica nazionale. La disposizione impugnata si configura, dunque, come misura transitoria, necessaria per assicurare il conseguimento effettivo degli obiettivi di coordinamento finanziario, nell'ambito della particolare contingenza nella quale si inseriva il decreto-legge impugnato, anche in relazione alle indicazioni provenienti dalle istituzioni europee.

È appena il caso di ribadire che nell'attuazione delle previsioni sopra richiamate deve essere rispettato il principio di leale collaborazione, il quale richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle Regioni con l'indefettibile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche (*ex plurimis*, sentenza n. 19 del 2015). Non mancano alle Regioni e alle Province autonome gli strumenti per reagire a eventuali comportamenti, anche omissivi, dello Stato che non appaiano



conformi al principio di leale collaborazione, cosicché nessuna delle parti possa abbandonarsi ad atteggiamenti arbitrari di inerzia o dilazione pretestuosa.

8.- L'art. 28, comma 6, è oggetto di impugnazione da parte della sola Regione siciliana, ad avviso della quale le somme che le spettano a titolo di Fondo sanitario nazionale dovrebbero giungere immediatamente nella sua disponibilità e non dovrebbero restare accantonate in bilancio, per un massimo di cinque anni, fino a che sia stata verificata la realizzazione delle condizioni che ne consentono l'erogazione.

La questione non è fondata.

Occorre premettere che la Regione siciliana è l'unica, tra quelle a statuto speciale, che non autofinanzia integralmente le proprie prestazioni sanitarie, ma beneficia, come le Regioni a statuto ordinario, di fondi statali. Pertanto, in analogia con quanto disposto per le Regioni a statuto ordinario, già prima dell'introduzione della norma in questione, l'art. 77-*quater* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, prevedeva, al comma 5, che all'odierna ricorrente fossero erogate le somme spettanti a titolo di Fondo sanitario nazionale, «previo accantonamento di un importo corrispondente alla quota del finanziamento indistinto del fabbisogno sanitario condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente». L'accantonamento di cui la Regione lamenta l'illegittimità costituzionale non è stato dunque introdotto dal censurato art. 28, comma 6, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, ma era già previsto dal citato art. 77-*quater* del d.l. n. 112 del 2008 come convertito. Neppure gli adempimenti la cui positiva verifica è condizione per l'erogabilità delle somme spettanti alla Regione siciliana a titolo di fondo sanitario nazionale sono stabiliti nella disposizione impugnata. Quest'ultima si limita, invece, a regolare un solo aspetto dell'accantonamento, fissando per esso una durata massima non superiore al quinto anno successivo a quello di iscrizione in bilancio, esplicitando così la natura temporanea della misura già prevista dalla legislazione vigente. In tal modo, la disposizione anzidetta sicuramente non accresce, e anzi contiene, l'incidenza nei confronti della Regione del già previsto accantonamento, al quale peraltro va riconosciuta valenza di sanzione rispetto all'eventuale trasgressione di obblighi imposti dalla legislazione dello Stato, al fine di garantire la tenuta della finanza pubblica allargata, con conseguente riduzione dei margini di autonomia finanziaria e organizzativa della Regione (sentenza n. 46 del 2015).

9.- Neppure sono fondate le questioni sollevate dalla Regione siciliana nei confronti dei commi da 7 a 10 dell'art. 28, i quali prevedono una riduzione del finanziamento dello Stato ai Comuni (commi 7 e 9) e alle Province (commi 8 e 10) ricompresi sia nel territorio delle Regioni ordinarie, sia nel territorio della Regione siciliana e della Regione autonoma della Sardegna, per gli anni 2012 e successivi.

Non è dubbio che, per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed enti locali, lo Stato possa erogare fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 370 del 2003), così esercitando una competenza che pacificamente gli spetta in via esclusiva, a norma dell'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost., a tutela della coesione e dell'unità economica della Repubblica. Allo Stato spetta dunque anche determinare l'entità dei trasferimenti erariali e dei fondi che alimentano la finanza comunale e provinciale ed eventualmente anche di ridurli, naturalmente con il vincolo di assicurare a tutti gli enti territoriali, compresi quelli con minore capacità fiscale per abitante, risorse sufficienti a finanziare integralmente le funzioni loro attribuite, come previsto dall'art. 119, quarto comma, Cost.

La ricorrente lamenta che la riduzione dei finanziamenti, operata in via unilaterale dallo Stato, sia di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni, anche alla luce delle peculiari condizioni economiche della Regione e dei suoi enti locali. Tuttavia, a supporto di tale circostanza la ricorrente non fornisce alcun elemento che dimostri in concreto che l'intervento normativo abbia dato luogo ad una insufficienza complessiva dei mezzi finanziari a disposizione (*ex plurimis*, sentenze n. 145 del 2008 e n. 29 del 2004).

D'altra parte, le riduzioni di cui ai commi da 7 a 10 del censurato art. 28 hanno interessato anche i fondi destinati a finanziare gli enti locali delle Regioni ordinarie. In relazione alle altre Regioni ad autonomia speciale, non può considerarsi irragionevole che la riduzione riguardi solo i Comuni e le Province ricompresi nel territorio delle due Regioni isolate: infatti, solo in queste, tra tutte le autonomie speciali, la finanza degli enti locali riceve tuttora contributi a carico dello Stato; non per caso, il comma 3 del censurato art. 28 prevede che le Regioni autonome Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia, nonché le due Province autonome, che provvedono alla finanza dei rispettivi enti locali, versino anche un contributo aggiuntivo a titolo di concorso alla finanza pubblica da parte dei Comuni ricadenti nel loro territorio. In forme diverse, la riduzione dei fondi degli enti locali lamentata dalla ricorrente riguarda tutti i soggetti dotati di autonomia, ordinaria e speciale.

Neppure è privo di rilievo il fatto che l'attuazione del riparto delle riduzioni disposte dall'impugnato comma 6 era da attuarsi, e di fatto è stato attuato - in base alla normativa che in quel momento regolamentava i fondi in questione



(artt. 2, comma 7, e 13, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011; art. 21 del d.lgs. n. 68 del 2011) - con decreti ministeriali adottati sulla base di accordi o previa intesa in sede di Conferenza Stato città e autonomie.

Sotto ogni profilo, dunque, le censure appaiono destituite di fondamento.

10.- L'art. 48 del d.l. n. 201 del 2011 era ed è, anche dopo la conversione operata dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, rubricato «clausola di finalizzazione». La rubrica corrisponde al contenuto del comma 1 del suddetto articolo, in virtù del quale le maggiori entrate erariali derivanti dall'applicazione del decreto «sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale». Ai sensi del secondo periodo dello stesso comma 1, un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, del quale la legge di conversione ha prescritto la trasmissione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, stabilisce le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso una contabilizzazione separata.

Il comma 1-*bis*, introdotto in sede di conversione, reca una clausola di salvaguardia: essa rinvia alle «norme di attuazione statutaria di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni», per la definizione delle modalità di applicazione e degli effetti finanziari del d.l. n. 201 del 2011 per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano. Tuttavia, la stessa clausola esordisce stabilendo che restano ferme, anche per questi enti, «le disposizioni previste dagli articoli 13, 14 e 28», nonché quelle recate dallo stesso art. 48, si intende al comma 1.

In riferimento al suddetto art. 48, la Regione autonoma Valle d'Aosta censura il comma 1, secondo periodo, lamentando che la disposizione impugnata non ha rispettato le condizioni previste dall'art. 8, primo comma, della legge n. 690 del 1981, il quale consente che maggiori entrate erariali siano riservate allo Stato qualora esse siano destinate per legge alla copertura di nuove o maggiori spese a carico del bilancio statale, a condizione che il maggior gettito riservato all'erario sia «determinato per ciascun esercizio finanziario con decreto dei Ministri delle finanze e del tesoro, d'intesa con il presidente della giunta regionale»; tale intesa, si deduce, non sarebbe prevista dal censurato art. 48 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito.

La questione è fondata.

Manca infatti, nell'impugnato art. 48, come nel resto del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, qualsivoglia previsione in merito all'intesa con il Presidente della Regione autonoma Valle d'Aosta, espressamente richiesta dalla legge n. 690 del 1981: una legge che questa Corte (nella sentenza n. 133 del 2010) ha già ritenuto modificabile solo con il procedimento previsto dall'art. 48-*bis* dello statuto speciale, prescritto per l'approvazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, anche in forza di quanto disposto dall'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta).

Neppure in sede attuativa si è verificata tale intesa. Infatti, il decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato 20 luglio 2012 (Modalità di individuazione del maggior gettito da riservare all'Erario, ai sensi dell'art. 2, comma 36 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e dell'art. 48, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 26 luglio 2012, n. 173, si limita a dare atto che, con una propria nota trasmessa anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta, il Ministero dell'economia e delle finanze ha preventivamente comunicato i criteri di contabilizzazione delle riserve erariali previste dal censurato art. 48, comma 1.

Tuttavia, da tempo la giurisprudenza costituzionale ha chiarito la differenza tra un semplice onere di informazione da parte dello Stato, finalizzato a ricercare la cooperazione delle Regioni, e la vera e propria intesa, la quale costituisce «una tipica forma di coordinamento paritario, in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest'ultima deve risultare come il prodotto di un accordo e, quindi, di una negoziazione diretta fra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa» (sentenza n. 337 del 1989; in tal senso, sentenza n. 116 del 1994).

Come questa Corte ha recentemente ribadito nella sentenza n. 65 del 2015, in relazione all'art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 27 del 2012, la normativa di attuazione dello statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta richiede l'intesa con il Presidente della Regione ai fini dell'adozione della determinazione ministeriale per la quantificazione delle maggiori entrate, riservate allo Stato, rivenienti nel territorio della Regione autonoma.

Pertanto, ferma restando la spettanza sostanziale del maggiore gettito così riservato allo Stato, il vizio qui accertato risiede esclusivamente nella mancata previsione di un'intesa con il Presidente della Giunta regionale in merito al provvedimento tecnico con il quale si quantifica l'esatto ammontare di tale gettito, in ordine a quanto percepito nel territorio della Regione autonoma Valle d'Aosta.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 48, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, che stabilisce le modalità di individuazione delle maggiori entrate erariali derivanti dal d.l. n. 201 del 2011, sia emanato d'intesa con il Presidente della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per quanto riguarda le maggiori entrate percepite nel territorio della stessa Regione autonoma;

2) dichiara estinti, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e nei limiti di cui sopra, i processi relativamente alle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (reg. ric. n. 33 del 2012), dalla Provincia autonoma di Trento (reg. ric. n. 34 del 2012) e dalla Provincia autonoma di Bolzano (reg. ric. n. 40 del 2012);

3) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 28, commi 3, 7, 8, 9, 10 e 11-ter, e 48 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Sardegna (reg. ric. n. 47 del 2012);

4) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 28, comma 3, e 48 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. n. 50 del 2012);

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'intero testo degli artt. 28 e 48 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, promossa dalla Regione siciliana (reg. ric. n. 39 del 2012);

6) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 3, ultimo periodo, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, promossa dalla Regione siciliana (reg. ric. n. 39 del 2012);

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, commi 2 e 3, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, promossa, in riferimento agli artt. 17, primo comma, lettera b), 36 e 37 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) e all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) e del principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana (reg. ric. n. 39 del 2012);

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, promossa, in riferimento agli artt. 2, comma 1, lettere a) e b), 3, comma 1, lettera f), 12, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), agli artt. da 2 a 7 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione, nonché al principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 38 del 2012);

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 6, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, promossa, in riferimento agli artt. 17, primo comma, lettera b), e 36 del r.d.lgs. n. 455 del 1946 e all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, dalla Regione siciliana (reg. ric. n. 39 del 2012);



10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, commi 7, 8, 9 e 10, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana (reg. ric. n. 39 del 2012).

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

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150082

N. 83

Sentenza 15 aprile - 15 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Commercio - Commercializzazione dei prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché i dispositivi meccanici ed elettronici che ne consentono il consumo - Assoggettamento a regime autorizzatorio ed all'imposta di consumo.

- Decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), art. 62-*quater*, nel testo originario, antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 15 dicembre 2014, n. 188 (Disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro sucedanei, nonché di fiammiferi, a norma dell'articolo 13 della legge 11 marzo 2014, n. 23).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 62-*quater* del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con due ordinanze del 29 aprile 2014, rispettivamente iscritte ai nn. 164 e 165 del registro ordinanze del 2014, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visto l'atto di costituzione della Flavourart srl ed altre, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 14 aprile 2015 e nella camera di consiglio del 15 aprile 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato;

udito l'avvocato Fabio Francario per Flavourart srl ed altre, e gli avvocati dello Stato Anna Collabolletta e Francesco Meloncelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con due ordinanze del 29 aprile 2014 (reg. ord. n. 164 e n. 165 del 2014), ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 97 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 62-*quater* del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), nella parte in cui assoggetta alla preventiva autorizzazione da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli la commercializzazione dei prodotti succedanei dei prodotti da fumo e sottopone, a decorrere dal 1° gennaio 2014, i medesimi prodotti ad imposta di consumo nella misura pari al 58,5 per cento del prezzo di vendita al pubblico.

La disposizione impugnata è stata introdotta dall'art. 11, comma 22, del decreto- legge 28 giugno 2013, n. 76 (Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto - IVA - e altre misure finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 99.

In particolare i primi due commi dell'art. 62-*quater*, in vigore dal 23 agosto 2013, prevedono quanto segue: «1. A decorrere dal 1° gennaio 2014 i prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché i dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio, che ne consentono il consumo, sono assoggettati ad imposta di consumo nella misura pari al 58,5 per cento del prezzo di vendita al pubblico. 2. La commercializzazione dei prodotti di cui al comma 1, è assoggettata alla preventiva autorizzazione da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli nei confronti di soggetti che siano in possesso dei medesimi requisiti stabiliti, per la gestione dei depositi fiscali di tabacchi lavorati, dall'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 22 febbraio 1999, n. 67».

2.- Il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a decidere in ordine ai ricorsi proposti da alcuni operatori del settore della produzione e commercializzazione delle sigarette elettroniche, al fine di ottenere l'annullamento del decreto emanato dal Ministero dell'economia e delle finanze il 16 novembre 2013, recante «Disciplina, ai sensi dell'articolo 62-*quater*, comma 4, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni, del regime della commercializzazione dei prodotti contenenti nicotina o altre sostanze, idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché i dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio, che ne consentono il consumo».

La disposizione dell'art. 62-*quater* viene censurata nella parte in cui, senza curarsi di specificare quali prodotti o sostanze possano essere considerati idonei a sostituire il consumo del tabacco, ha assoggettato a regime autorizzativo, tariffario e all'imposta di consumo qualsiasi sostanza liquida e vaporizzabile, anche non contenente nicotina; qualsiasi dispositivo atto a consentire la vaporizzazione, a prescindere dal fatto che essa abbia ad oggetto sostanze contenenti nicotina o, comunque, oggettivamente qualificabili come succedanee del tabacco; ed infine anche i prodotti accessori e strumentali, aventi uso promiscuo.

Osserva il TAR Lazio che le disposizioni del d.m. 16 novembre 2013, impugnato dai ricorrenti, rappresentano la pedissequa riproduzione del contenuto della fonte primaria, ed in particolare dell'art. 62-*quater* del d.lgs. n. 504 del 1995. Peraltro, la contestuale entrata in vigore della disciplina dell'autorizzazione e dell'imposta sarebbe indicativa del fatto che l'unica finalità dell'autorizzazione, come strutturata dalla disposizione censurata, è rappresentata dalla vigilanza fiscale, in funzione strumentale al versamento, all'accertamento e alla riscossione dell'imposta.



3.- Il giudice *a quo* denuncia, in primo luogo, la violazione dell'art. 3 Cost., per l'intrinseca irrazionalità della disposizione, che non individua in maniera oggettiva i prodotti succedanei dei prodotti da fumo, colpiti dall'imposta. Infatti, con la nozione di "bene succedaneo" si fa riferimento ad un bene idoneo a sostituirne altri per soddisfare un bisogno o un reimpiego. Si tratterebbe, pertanto, di un concetto di natura empirica ed economica, che riflette preferenze soggettive dei consumatori.

Parimenti incerta ed opinabile sarebbe l'individuazione dei prodotti che «consentono» il consumo dei succedanei del tabacco, potendo, in tale generica nozione, essere ricompresa tutta una serie di beni di natura promiscua, il cui uso non sarebbe necessariamente ed esclusivamente strumentale al fumo elettronico e la cui commercializzazione, in altri settori, è del tutto libera.

Tale situazione spiegherebbe quindi la contraddittorietà delle prime indicazioni operative contenute nelle circolari dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, le quali, pur escludendo che prodotti accessori, come caricabatterie e custodie, siano assoggettati all'imposta, hanno comunque stabilito che, qualora il prezzo di vendita del prodotto succedaneo comprenda anche gli accessori, esso concorre integralmente a formare la base imponibile.

Dall'imprecisa formulazione della norma e dalla mancanza di criteri atti ad individuare con certezza le componenti della base imponibile, discenderebbe inoltre la previsione di un'aliquota indifferenziata, destinata a gravare con lo stesso peso su tutta la filiera del fumo elettronico e anche su prodotti ad uso promiscuo, in aperta violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza in materia tributaria.

3.1.- In assenza di un contenuto sufficientemente determinato, e quindi di una valida base legislativa, l'amministrazione sarebbe sostanzialmente libera di includere (o meno) nella base imponibile qualsivoglia bene che, secondo il suo insindacabile apprezzamento, venga ritenuto idoneo a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati. Ciò determinerebbe la violazione dell'art. 23 Cost. e della riserva di legge in materia di prestazioni imposte, nonché dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost.

3.2.- L'indeterminatezza del precetto sarebbe inoltre lesiva dell'art. 41 Cost. e del diritto di libera iniziativa economica, in quanto gli operatori del settore si troverebbero nell'impossibilità di pianificare correttamente i propri investimenti e di adeguare le strutture aziendali alla nuova imposizione.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio relativo al reg. ord. n. 165 del 2014 con memoria depositata il 28 ottobre 2014, nella quale ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità delle questioni sollevate dal TAR Lazio, per la mancata indicazione dei parametri costituzionali violati, nonché per l'omessa individuazione della disciplina di raffronto che consenta di ritenere irragionevole quella sospettata d'incostituzionalità. In particolare, il TAR rimettente non avrebbe motivato la denunciata irrazionalità della normativa primaria che sottopone ad autorizzazione il commercio dei prodotti succedanei, al pari dei tabacchi lavorati.

4.1.- In punto di rilevanza, l'Avvocatura generale dello Stato esclude la sussistenza di un nesso di strumentalità necessaria tra il regime autorizzativo e l'obbligazione tributaria, in quanto l'imposta sarebbe comunque dovuta, a prescindere dall'autorizzazione al commercio. Si osserva, a questo riguardo, che il presupposto dell'imposta non è costituito dall'istituzione e dall'esercizio di un deposito fiscale, ma dall'immissione in consumo dei beni (art. 61, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 504 del 1995). Parimenti, la determinatezza del presupposto impositivo sarebbe del tutto slegata dal regime di autorizzazione. Pertanto, la questione di legittimità costituzionale relativa all'imposta in sé sarebbe irrilevante nel giudizio *a quo*, il quale ha ad oggetto la legittimità del regime autorizzatorio.

4.1.1.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce inoltre l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per il mancato assolvimento dell'obbligo di interpretazione conforme della norma alla luce del diritto comunitario. In particolare, il TAR Lazio non avrebbe tenuto conto della direttiva n. 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE.

Si osserva in particolare che, nell'art. 2 della direttiva, vengono fornite le definizioni di «sigaretta elettronica» (numero 16), di «contenitore di liquido di ricarica» (numero 17), di «aroma» (numero 24) e di «aroma caratterizzante» (numero 25).

Ne discenderebbe l'inammissibilità della questione formulata dal TAR rimettente, nella parte in cui viene denunciata l'indeterminatezza della definizione normativa nel diritto interno, dovendosi integrare la disposizione nazionale con la definizione comunitaria del prodotto.

4.2.- Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene infondata la censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di ragionevolezza, in primo luogo per quanto riguarda la previsione dei prodotti contenenti nico-



tina, idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati. In particolare, laddove viene indicato - quale caratteristica del prodotto - il contenuto di nicotina, la determinatezza del precetto sarebbe evidente.

Quanto all'altra parte della definizione normativa, relativa all'idoneità a sostituire il consumo dei tabacchi, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la stessa sarebbe altrettanto determinata, alla luce della definizione normativa comunitaria di sigaretta elettronica di cui all'art. 2, numero 16), della direttiva n. 40 del 2014, che chiarisce il concetto d'idoneità sostitutiva, indicando - quale caratteristica della sigaretta elettronica - il suo utilizzo per il consumo di vapore contenente nicotina.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, l'idoneità sostitutiva dei prodotti succedanei dei prodotti da fumo sarebbe quindi determinata proprio dalla qualificazione impressa dal produttore o dal rivenditore, in ordine alla destinazione dei prodotti ad essere usati per il consumo di fumo o vapore.

4.2.1.- La questione di legittimità costituzionale sarebbe infondata anche in riferimento ai prodotti contenenti altre sostanze idonee a sostituire il consumo di tabacchi lavorati.

La disposizione impugnata avrebbe assoggettato ad imposta di consumo i prodotti che consentono di aspirare la sostanza rilasciata dal riscaldamento del prodotto, producendo fumo inteso in senso estensivo, ossia quale vapore avente apparenza del fumo da combustione.

In definitiva, poiché il vapore da sigaretta elettronica è ragionevolmente assimilabile al fumo, per il principio di sostituzione equivalente, sarebbe ragionevole e proporzionata l'imposta di consumo sul commercio delle sigarette elettroniche, in quanto calibrata in maniera analoga a quella delle accise per le sigarette. La ragionevolezza si manifesterebbe infatti nel concetto giuridico di "sostituzione nel consumo", contenuto nell'art. 62-*quater* in esame, che ha assoggettato consumi analoghi alla medesima imposizione, indipendentemente dal processo tecnico con cui il consumo è reso possibile.

4.2.2.- L'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sarebbe rilevabile anche con riferimento ai dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio, che consentono il consumo dei prodotti sostitutivi del consumo del tabacco.

Al riguardo, si osserva che - per determinare gli elementi costitutivi dell'imposta - sarebbe rilevante non solo la natura del bene, ma anche la destinazione d'uso impressa allo stesso bene dal soggetto passivo d'imposta. L'idoneità sostitutiva non riguarderebbe, quindi, soltanto il prodotto vaporizzato, ma anche lo strumento che ne consente il consumo. Inoltre, l'assoggettamento ad imposta delle parti di ricambio svolgerebbe una chiara finalità antielusiva, allo scopo di evitare che la scomposizione dei dispositivi consenta di aggirare la norma impositiva.

4.2.3.- D'altra parte, non sarebbe ravvisabile alcuna irragionevolezza nella previsione di un'aliquota indifferenziata per le sostanze, i dispositivi e le parti di ricambio, attesa la concorrente finalità della disposizione di disincentivare il consumo di prodotti succedanei dei prodotti da fumo, per obiettivi di tutela della salute umana e di lotta al tabagismo. Tali ragioni giustificerebbero l'assoggettamento ad imposta di consumo in misura analoga a quella prevista per i tabacchi lavorati.

4.3.- Con riferimento alle censure relative alla violazione degli artt. 23 e 97 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che l'art. 62-*quater* impugnato non disponga alcuna delegificazione in materia fiscale. La norma di fonte primaria sarebbe infatti autosufficiente e non necessiterebbe di alcuna integrazione in sede attuativa. All'autorità amministrativa non sarebbe lasciata alcuna possibilità di ampliare arbitrariamente l'oggetto dell'imposta. Pertanto, anche la paventata violazione dell'art. 97 Cost. sarebbe infondata.

4.4.- In riferimento all'art. 41 Cost., la determinatezza della norma censurata escluderebbe qualsivoglia violazione della libertà d'iniziativa economica privata. Data la chiarezza del quadro normativo, per gli imprenditori sarebbe piena la facoltà di pianificazione della loro attività nel settore.

5.- Nel giudizio relativo all'ordinanza di rimessione n. 165 del 2014, con memoria depositata il 28 ottobre 2014, si sono costituite le parti ricorrenti nel giudizio *a quo*, le quali hanno chiesto che sia dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 62-*quater* del d.lgs. n. 504 del 1995.

5.1.- Viene dedotta, in primo luogo, la violazione degli artt. 3, 11, 53 e 117 Cost., attesa l'irragionevolezza dell'equiparazione tra tabacchi e sigarette elettroniche sul piano della disciplina autorizzatoria e fiscale.

Infatti, mentre il regime fiscale dell'accisa sui tabacchi sarebbe giustificato dal disfavore nei confronti di un bene universalmente riconosciuto come gravemente nocivo per la salute e del quale si cerca di scoraggiare il consumo, l'inesistenza di un tale presupposto in relazione alle sigarette elettroniche renderebbe manifestamente inapplicabile il medesimo regime amministrativo e tributario a beni che con il consumo del tabacco non hanno nulla in comune.



L'irragionevolezza sarebbe evidenziata anche dal contrasto con la direttiva 2014/40/UE, adottata il 3 aprile 2014, la quale ha consentito l'assoggettamento della sigaretta elettronica alle disposizioni previste per la lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco solo nel caso in cui la sigaretta elettronica comporti consumo di nicotina.

5.1.1.- Viene, inoltre, dedotto che, in realtà, la disposizione in esame non opera un intervento perequativo - volto cioè ad equiparare il trattamento fiscale della sigaretta tradizionale e di quella elettronica - ma un intervento assolutamente peggiorativo rispetto a quello riservato alle sigarette tradizionali. Tale conclusione discenderebbe da un duplice ordine di considerazioni.

Da un lato, l'accisa del 58,5 per cento incide non solo sul quantitativo dei liquidi contenenti nicotina immessi in commercio, ma - indiscriminatamente - su tutto il complesso di beni (liquidi vaporizzabili, dispositivi elettronici e relativi accessori) che, nel loro insieme, costituiscono il kit comunemente denominato sigaretta elettronica.

Dall'altro lato, l'imposta sui tabacchi lavorati è comunque strutturata in modo da garantire un sistema di aliquote differenziate per ciascuna tipologia di prodotto (sigarette, sigari e sigaretti, tabacco da fumo trinciato, tabacco da fiuto e da mastico). Viceversa, l'attuale imposta sulle sigarette elettroniche prevede l'applicazione di un'aliquota proporzionale, unica ed indifferenziata, pari al 58,5 per cento.

5.2.- Con riferimento alla denunciata violazione del principio della capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., si sottolinea che lo stesso, secondo la giurisprudenza della Corte, debba «essere inteso come espressione dell'esigenza che ogni prelievo tributario abbia causa giustificatrice in indici concretamente rivelatori di ricchezza» (è richiamata la sentenza n. 120 del 1972). Viceversa, nel caso in esame, non si comprenderebbe quale sia il fatto indice di capacità contributiva considerato dal legislatore quale presupposto dell'imposta.

Il vulnus sarebbe aggravato, inoltre, dalla duplicazione impositiva derivante dall'applicazione dell'aliquota sul prezzo di vendita dei prodotti al pubblico e, quindi, in riferimento ad un importo al lordo dell'IVA.

Si osserva, d'altra parte, che la sigaretta elettronica rappresenta un valido strumento per la lotta contro il fumo e non sarebbe, pertanto, neppure invocabile un principio di precauzione, che giustifichi l'introduzione dell'imposta in funzione della finalità extrafiscale di ostacolare la produzione ed il consumo delle sigarette elettroniche.

L'imposta sarebbe, inoltre, sproporzionata in relazione alla capacità contributiva delle singole aziende sulle quali grava, poiché la stessa si attesterebbe su un importo superiore all'intero utile aziendale di ciascuna annualità, essendo calcolata sul prezzo di vendita dal dettagliante al consumatore (e non già sul prezzo di vendita dal produttore al grossista). Il tributo non sarebbe commisurato ad alcun indice di capacità economica del produttore, ossia del soggetto passivo dell'imposta, in relazione al quale va valutato il rispetto del principio costituzionale di capacità contributiva.

5.3.- Sotto un diverso profilo, la difesa delle parti private costituite ha, inoltre, denunciato la violazione del principio di riserva di legge in materia tributaria, di cui all'art. 23 Cost., del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., e del principio di certezza del diritto, di cui all'art. 3 Cost.

Viene rilevato che l'ambito applicativo dell'art. 62-*quater* del d.lgs. n. 504 del 1995 sarebbe così ampio da non consentire una predeterminazione legislativa della concreta imposizione fiscale applicabile alle singole fattispecie, lasciando all'amministrazione, la decisione in ordine alla determinazione della base imponibile, in violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., atteso che quest'ultima non sarebbe posta nelle condizioni di operare legittimamente per il perseguimento degli interessi pubblici sottesi alla sua azione.

L'indeterminatezza del precetto normativo comporterebbe inoltre l'impossibilità - per gli operatori economici - di comprendere quale sia la base imponibile, con conseguente violazione dei principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto, il cui fondamento è individuato nell'art. 3 Cost.

5.4.- Viene, inoltre, denunciata la violazione del diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., poiché la normativa censurata, equiparando ai fini impositivi le sigarette tradizionali alle sigarette elettroniche, i liquidi e gli accessori alle stesse destinati, a prescindere dal loro contenuto, finirebbe per favorire il settore dei tabacchi tradizionali, concorrendo al suo sviluppo e proteggendolo dalle "turbative" determinate dalla diffusione delle sigarette elettroniche.

5.5.- La difesa delle parti private denuncia infine la violazione del principio di libertà economica, di cui all'art. 41 Cost.; del principio della tutela del lavoro, di cui all'art. 35 Cost.; degli artt. 30, 34, 35, 110 e 119 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), fatto a Roma il 25 marzo 1957; dell'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000; dell'art. 1 della direttiva n. 118/2008/CE del Consiglio del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE; dell'art. 401 della direttiva di rifusione n. 112/2006/CE, del Consiglio del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, anche in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. L'illegittimità dell'imposizione fiscale in esame deriverebbe dalla violazione del principio di iniziativa economica privata e del principio di libera concorrenza anche nell'ambito del mercato unico europeo.



L'imposizione fiscale nazionale avrebbe l'effetto di deprimere il mercato italiano, indebolendo i suoi operatori, i quali si troverebbero a vendere lo stesso prodotto di un loro concorrente europeo ad un prezzo circa tre volte superiore. Ciò sarebbe in contrasto con gli artt. 34 e 35 del TFUE e rappresenterebbe un concreto pregiudizio per l'esercizio della libera concorrenza nell'ambito del mercato comune, determinando distorsioni tra discipline dei singoli Stati membri in ordine alle modalità di commercializzazione dei prodotti.

Viene infine denunciata la violazione della normativa comunitaria in materia di accise. Al riguardo si evidenzia che - sebbene l'imposta di cui all'art. 62-*quater* non rientri nella categoria delle cosiddette imposte armonizzate - la stessa debba comunque rispettare i criteri di cui all'art. 1 della direttiva n. 118/2008/CE, che esclude la possibilità di introduzione di imposte che abbiano il carattere di imposta sul volume d'affari o che possano creare formalità connesse all'attraversamento delle frontiere. Viceversa, tali parametri non sarebbero rispettati dall'art. 62-*quater* in esame.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con due ordinanze del 29 aprile 2014 (reg. ord. n. 164 e n. 165 del 2014), ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 97 Cost. - questione di legittimità costituzionale dell'art. 62-*quater* del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), nella parte in cui assoggetta alla preventiva autorizzazione da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli la commercializzazione dei prodotti succedanei dei prodotti da fumo e sottopone i medesimi, a decorrere dal 1° gennaio 2014, ad imposta di consumo nella misura pari al 58,5 per cento del prezzo di vendita al pubblico.

2.- Le due ordinanze di remissione pongono questioni identiche, o tra loro strettamente connesse, in relazione alla normativa censurata.

Ed invero, lo stesso giudice rimettente - ravvisando la violazione dei medesimi parametri costituzionali - denuncia la disposizione sopra indicata, nella parte in cui assoggetta alla preventiva autorizzazione la commercializzazione dei prodotti succedanei dei prodotti da fumo e sottopongono i medesimi prodotti ad imposta di consumo.

I giudizi, pertanto, vanno riuniti per essere congiuntamente esaminati e decisi con unica pronuncia.

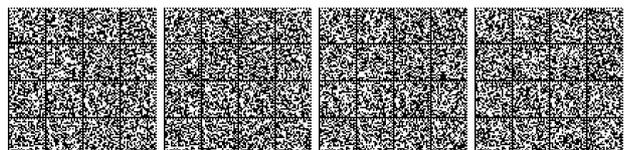
3.- In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità delle deduzioni svolte dalla difesa delle parti private costituite nel giudizio iscritto al n. 165 del 2014, volte ad estendere il *thema decidendum* - come fissato nella ordinanza di remissione - anche alla violazione degli artt. 11, 32, 35, 53 e 117 Cost.; degli artt. 30, 34, 35, 110 e 119 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) fatto a Roma il 25 marzo 1957; dell'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000; dell'art. 1 della direttiva n. 118/2008/CE del Consiglio del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE; dell'art. 401 della direttiva di rifusione n. 112/2006/CE, del Consiglio del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, anche in relazione agli artt. 3 e 53 Cost. Tali questioni hanno formato oggetto di discussione nell'ambito del giudizio *a quo* e tuttavia non sono state recepite nell'ordinanza di remissione che, dopo averle valutate, le ha espressamente disattese.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di remissione. Pertanto, non possono essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia eccepiti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (fra le molte, sentenze n. 271 del 2011, n. 236 e n. 56 del 2009, n. 86 del 2008 e n. 244 del 2005; ordinanza n. 174 del 2003).

4.- L'eccezione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, per difetto del requisito della rilevanza nel giudizio *a quo*, è infondata.

4.1.- L'Avvocatura generale dello Stato ritiene l'insussistenza di un nesso di strumentalità necessaria tra il regime autorizzativo e l'obbligazione tributaria, in quanto l'imposta sarebbe comunque dovuta, a prescindere dall'autorizzazione al commercio. Il presupposto dell'imposta, infatti, non è costituito dall'istituzione e dall'esercizio di un deposito fiscale, ma dall'immissione in consumo dei beni (art. 61, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 504 del 1995). Parimenti, la determinatezza del presupposto impositivo sarebbe del tutto slegata dal regime di autorizzazione. Pertanto, la questione di legittimità costituzionale relativa all'imposta in sé sarebbe irrilevante nel giudizio *a quo*, in cui si controverte della legittimità del regime autorizzatorio.

Tuttavia, la necessità dell'autorizzazione che forma oggetto del provvedimento impugnato dinanzi al giudice amministrativo è prevista dalla medesima disposizione legislativa che - nel successivo comma dello stesso articolo



- regola anche l'imposizione, evidenziando una connessione funzionale inscindibile tra la disciplina autorizzatoria e quella impositiva.

Del resto, anche dall'esame dei lavori preparatori della disposizione censurata e dalla valutazione delle caratteristiche strutturali del regime autorizzatorio e di quello impositivo, emerge la preminenza dell'esigenza di carattere fiscale nell'insieme delle disposizioni impugnate.

Da ciò la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 62-*quater* del d.lgs. n. 504 del 1995 nel giudizio *a quo*, avente ad oggetto l'impugnazione del decreto ministeriale 16 novembre 2013, attuativo dell'art. 62-*quater*, comma 4, del d.lgs. citato.

4.1.1.- La questione conserva la sua rilevanza nel giudizio *a quo*, anche a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 15 dicembre 2014, n. 188 (Disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di fiammiferi, a norma dell'articolo 13 della legge 11 marzo 2014, n. 23).

Tale disposizione ha modificato l'art. 62-*quater*, con l'inserimento del comma 1-*bis*, il quale assoggetta i prodotti da inalazione senza combustione, contenenti o meno nicotina, e costituiti da sostanze liquide, a un'imposta modellata in termini radicalmente differenti rispetto a quelli della norma oggetto di censura.

Peraltro, la disposizione originaria dell'art. 62-*quater*, che già aveva trovato attuazione con la normativa di carattere secondario, oggetto di impugnazione nel giudizio *a quo*, non è stata abrogata. Il citato art. 1, comma 1, lettera *f*), del d.lgs. n. 188 del 2014, dispone espressamente, all'ultimo capoverso, che dalla data di entrata in vigore della nuova disciplina (24 dicembre 2014) «cessa di avere applicazione l'imposta prevista dal comma 1, le cui disposizioni continuano ad avere applicazione esclusivamente per la disciplina delle obbligazioni sorte in vigenza del regime di imposizione previsto dal medesimo comma».

L'operatività della precedente disciplina impositiva viene dunque circoscritta alle obbligazioni tributarie sorte nella vigenza di essa. Così delimitato l'ambito di efficacia della disposizione censurata, permane la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 62-*quater*, nella formulazione in vigore sino al 23 dicembre 2014.

Del resto, non forma oggetto di contestazione tra le parti - le quali, anzi, vi hanno fatto espressamente riferimento nel corso della discussione orale all'udienza del 14 aprile 2015 - la circostanza che le stesse abbiano avanzato richiesta di autorizzazione al commercio di prodotti succedanei dei prodotti da fumo e che tale attività sia stata effettivamente svolta nel corso dell'anno 2014, nella vigenza della precedente disciplina. La titolarità dell'autorizzazione in capo alle parti ricorrenti e lo svolgimento dell'attività autorizzata hanno quindi determinato l'insorgere dell'obbligazione tributaria nella vigenza della disciplina previgente, oggetto di censura da parte del rimettente.

4.2.- Anche l'eccezione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per il mancato assolvimento dell'obbligo di interpretazione conforme è infondata.

L'Avvocatura generale dello Stato contesta il mancato esperimento del doveroso tentativo di interpretazione conforme alla luce del diritto comunitario, in particolare perché il TAR Lazio non avrebbe tenuto conto della direttiva n. 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE.

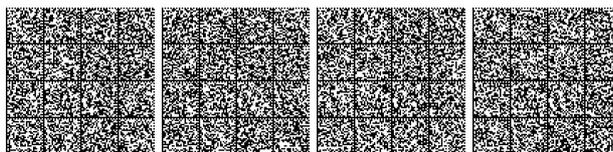
Tuttavia la direttiva richiamata, la cui pubblicazione è comunque successiva alla disposizione impugnata, non è stata ancora recepita nell'ordinamento interno e non è direttamente applicabile. Il termine fissato per il suo recepimento è il 20 maggio 2016.

Va, inoltre, rilevato che la stessa direttiva, sebbene fornisca una analitica definizione della sigaretta elettronica, distingue tra i prodotti contenenti nicotina e gli altri prodotti aromatizzati, rimettendo agli Stati membri «la responsabilità di adottare norme sugli aromi», nonché di motivare e di notificare «qualsiasi divieto di tali prodotti aromatizzati» (considerando n. 47). Ne consegue che dalla stessa direttiva sono ricavabili principi e definizioni oggi non ancora vigenti in Italia e comunque non utilmente applicabili ai fini dell'interpretazione della disposizione censurata.

5.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 62-*quater* del d.lgs. n. 504 del 1995 è fondata.

5.1.- La disposizione impugnata, introdotta dall'art. 11, comma 22, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 (Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto - IVA - e altre misure finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 99, ha previsto una disciplina autorizzatoria ed impositiva per l'attività di commercio dei prodotti sostitutivi dei prodotti da fumo.

Come emerge dall'esame dei lavori preparatori, essa trova primaria giustificazione nell'esigenza fiscale, di recupero di un'entrata erariale - l'accisa sui tabacchi, con particolare riguardo alle sigarette - la quale ha subito una rilevante erosione, per effetto dell'affermazione sul mercato delle sigarette elettroniche.



Ma anche in materia tributaria, il principio della discrezionalità e dell'insindacabilità delle opzioni legislative incontra il limite della manifesta irragionevolezza, che nel caso in esame risulta varcato dalla indiscriminata sottoposizione ad imposta di qualsiasi prodotto contenente «altre sostanze», diverse dalla nicotina, purché idoneo a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati, nonché dei dispositivi e delle parti di ricambio, che ne consentono il consumo, e in definitiva di prodotti che non hanno nulla in comune con i tabacchi lavorati.

La violazione del parametro di cui all'art. 3 Cost. va ravvisata nell'intrinseca irrazionalità della disposizione che assoggetta ad un'aliquota unica e indifferenziata una serie eterogenea di sostanze, non contenenti nicotina, e di beni, aventi uso promiscuo.

Infatti, mentre il regime fiscale dell'accisa con riferimento al mercato dei tabacchi, trova la sua giustificazione nel disfavore nei confronti di un bene riconosciuto come gravemente nocivo per la salute e del quale si cerca di scoraggiare il consumo, tale presupposto non è ravvisabile in relazione al commercio di prodotti contenenti «altre sostanze», diverse dalla nicotina, idonee a sostituire il consumo del tabacco, nonché dei dispositivi e delle parti di ricambio che ne consentono il consumo.

Appare quindi del tutto irragionevole l'estensione, operata dalla disposizione censurata, del regime amministrativo e tributario proprio dei tabacchi anche al commercio di liquidi aromatizzati e di dispositivi per il relativo consumo, i quali non possono essere considerati succedanei del tabacco.

La sola indicazione dell'idoneità a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati - riferita ai prodotti non contenenti nicotina, e ai dispositivi che ne consentono il consumo - evidenzia, inoltre, l'indeterminatezza della base imponibile e la mancata indicazione di specifici e vincolanti criteri direttivi, idonei ad indirizzare la discrezionalità amministrativa nella fase di attuazione della normativa primaria. Discende da ciò il contrasto della disposizione in esame con la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte, di cui all'art. 23 Cost.

Ed invero, se è indubbio che la riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione, abbia carattere relativo, nel senso che lascia all'autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie, va rilevato - in conformità al consolidato orientamento di questa Corte - che ciò «non relega tuttavia la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad un prescrizione normativa "in bianco", genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini» (sentenza n. 115 del 2011).

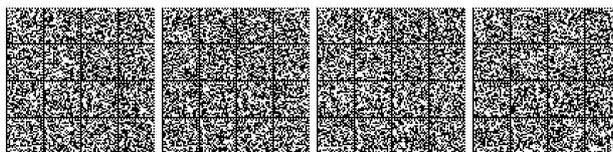
Questa Corte ha inoltre ritenuto, sin dalle sue prime pronunce, che «l'espressione "in base alla legge", contenuta nell'art. 23 della Costituzione», si deve interpretare «in relazione col fine della protezione della libertà e della proprietà individuale, a cui si ispira tale fondamentale principio costituzionale»; questo principio «implica che la legge che attribuisce ad un ente il potere di imporre una prestazione non lasci all'arbitrio dell'ente impositore la determinazione della prestazione» (sentenza n. 4 del 1957). Lo stesso orientamento è stato ribadito in tempi recenti, quando la Corte ha affermato che, per rispettare la riserva relativa di cui all'art. 23 Cost., è quanto meno necessaria la preventiva determinazione di «sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa» (sentenze n. 350 del 2007 e n. 105 del 2003), richiedendo in particolare che «la concreta entità della prestazione imposta sia desumibile chiaramente dagli interventi legislativi che riguardano l'attività dell'amministrazione» (sentenze n. 190 del 2007 e n. 115 del 2011).

Viceversa, la norma dell'art. 62-*quater* del d.lgs n. 504 del 1995, affida ad una valutazione soggettiva ed empirica - la idoneità di prodotti non contenenti nicotina alla sostituzione dei tabacchi lavorati - l'individuazione della base imponibile e nemmeno offre elementi dai quali ricavare, anche in via indiretta, i criteri e i limiti volti a circoscrivere la discrezionalità amministrativa nella definizione del tributo. Né l'elasticità delle indicazioni legislative è accompagnata da forme procedurali partecipative, già indicate da questa Corte come possibile correttivo (sentenze n. 180 e n. 157 del 1996; n. 182 del 1994; n. 507 del 1988).

La disposizione in esame costituisce quindi violazione della riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost., che impone al legislatore l'obbligo di determinare preventivamente i criteri direttivi e le linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 62-*quater* del d.lgs. n. 504 del 1995, nel testo originario, antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, lettera *f*), del d.lgs n. 188 del 2014, nella parte in cui sottopone ad imposta di consumo, nella misura pari al 58,5 per cento del prezzo di vendita al pubblico, la commercializzazione dei prodotti non contenenti nicotina, idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati, nonché i dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio, che ne consentono il consumo.

Restano assorbite le ulteriori censure.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 62-quater del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative), nel testo originario, antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 15 dicembre 2014, n. 188 (Disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di fiammiferi, a norma dell'articolo 13 della legge 11 marzo 2014, n. 23), nella parte in cui sottopone ad imposta di consumo, nella misura pari al 58,5 per cento del prezzo di vendita al pubblico, la commercializzazione dei prodotti non contenenti nicotina, idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati, nonché i dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio, che ne consentono il consumo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150083

n. 84

Sentenza 14 aprile - 15 maggio 2015

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Ambiente - Movimentazione di materiali in ambiente marino - Regime autorizzatorio.

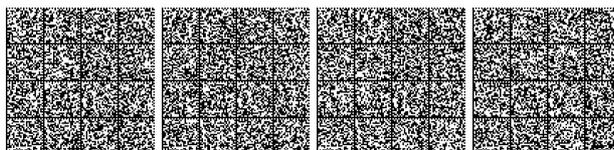
- Delibera della Giunta regionale dell'Abruzzo 28 marzo 2013, n. 218, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione dell'8 maggio 2013, n. 17, recante «Determinazioni inerenti il rilascio di autorizzazioni di competenza regionale ai sensi dell'art. 109 D.lgs. 3.04.2006, n. 152 "Norme in materia ambientale"- Ripartizione tra le Direzioni regionali di competenza afferenti al mare».
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della Delibera della Giunta regionale della Regione Abruzzo 28 marzo 2013, n. 218 (Determinazioni inerenti il rilascio di autorizzazioni di competenza regionale ai sensi dell'art. 109 D.lgs. 3.04.2006, n. 152 "Norme in materia ambientale"- Ripartizione tra le Direzioni regionali di competenza afferenti al mare), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9 luglio 2013, depositato in cancelleria l'11 luglio 2013 ed iscritto al n. 7 del registro conflitti tra enti 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 14 aprile 2015 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia 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 9 luglio 2013, depositato il successivo 11 luglio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Abruzzo, in relazione alla delibera adottata dalla Giunta della predetta Regione in data 28 marzo 2013, n. 218, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione dell'8 maggio 2013, n. 17, recante «Determinazioni inerenti il rilascio di autorizzazioni di competenza regionale ai sensi dell'art. 109 D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale"- Ripartizione tra le Direzioni regionali di competenza afferenti al mare».

Il ricorrente contesta che spetti alla Regione Abruzzo, ed in particolare alla Giunta regionale, introdurre, con la citata delibera, una norma di natura regolamentare, in base alla quale la movimentazione di materiali in ambiente marino, inferiore alla soglia dei 25.000 metri cubi, non è soggetta ad autorizzazione, ma ad una mera comunicazione all'Autorità regionale competente. Pertanto, chiede che venga annullata, almeno *in parte qua*, la predetta delibera.

Quest'ultima, infatti, nella parte in cui esclude dal regime di autorizzazione la movimentazione di materiali in ambiente marino, inferiore alla soglia di 25.000 metri cubi, invaderebbe la sfera di competenza statale esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, ponendosi, peraltro, in contrasto con la normativa nazionale in materia e con i principi contenuti nelle convenzioni e negli accordi internazionali.

1.1.- Il ricorrente premette in fatto che l'art. 24, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, è intervenuto a modificare il comma 2 dell'art. 109 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), rubricato «Immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte», stabilendo che l'autorizzazione all'immersione in mare dei materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi è rilasciata dalle Regioni (fatta eccezione per gli interventi ricadenti in aree protette nazionali) in conformità alle modalità stabilite con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, delle politiche agricole e forestali e delle attività produttive, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Nelle more dell'adozione del citato decreto interministeriale, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con nota circolare dell'11 aprile 2012, prot. n. 7433, ha comunicato a tutte le Regioni che le norme tecniche di riferimento avrebbero dovuto essere individuate in quelle contenute nel decreto del Ministero dell'ambiente 24 gennaio 1996 (Direttive inerenti le attività istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 11 della legge 10 maggio 1976, n. 319, e successive modifiche ed integrazioni, relative allo scarico delle acque del mare o in ambienti ad esso contigui, di materiali provenienti da escavo di fondali di ambienti marini o salmastri o di terreni litoranei emersi,



nonché da ogni altra movimentazione di sedimenti in ambiente marino) e che, per la valutazione dei risultati delle analisi del materiale e l'espressione dei pareri inerenti alle autorizzazioni in argomento, avrebbero dovuto essere utilizzati i valori soglia previsti dal «Manuale per la movimentazione dei sedimenti marini», redatto nel 2006 dall'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT) e dall'Istituto Centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM) per conto del Ministero dell'ambiente e successivamente aggiornato nel 2007.

Tanto premesso, il ricorrente ritiene che la Regione Abruzzo, con la delibera n. 218 del 2013 della Giunta, nell'assumere proprie determinazioni, nell'esercizio delle proprie competenze, al fine di disciplinare il rilascio delle autorizzazioni all'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo, abbia ecceduto dalle proprie competenze, introducendo una norma di carattere regolamentare in base alla quale la movimentazione di materiali in ambiente marino, inferiore alla soglia dei 25.000 metri cubi, non è più soggetta ad alcuna autorizzazione, essendo sufficiente una mera comunicazione all'Autorità regionale competente, in contrasto con la normativa nazionale ed internazionale vigente.

L'obbligo dell'autorizzazione per lo svolgimento dell'attività in esame discenderebbe sia dalla normativa nazionale, contenuta nell'art. 109, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 e nel d.m. 24 gennaio 1996, sia dalle convenzioni internazionali vigenti in materia, quali il Protocollo alla Convenzione del 1972 sulla prevenzione dell'inquinamento dei mari causato dall'immersione di rifiuti, definito a Londra il 7 novembre 1996 (artt. 4 e 9), cui l'Italia ha aderito con la legge 13 febbraio 2006, n. 87 (Adesione della Repubblica italiana al Protocollo del 1996 alla Convenzione del 1972 sulla prevenzione dell'inquinamento dei mari causato dall'immersione di rifiuti, fatto a Londra il 7 novembre 1996, con allegati), nonché, nell'ambito della Convenzione sulla salvaguardia del mar Mediterraneo dall'inquinamento, adottata a Barcellona il 16 febbraio 1976, dal Protocollo relativo alla prevenzione ed all'eliminazione dell'inquinamento del mar Mediterraneo dovuto ad operazioni di immersione effettuate da navi e da aeronavi o a incremento in mare, reso esecutivo, in specie, con gli artt. 5, 6 e 7, della legge 25 gennaio 1979, n. 30 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla salvaguardia del mar Mediterraneo dall'inquinamento, con due protocolli e relativi allegati, adottata a Barcellona il 16 febbraio 1976).

Nessuna deroga a tale regime sarebbe prevista in corrispondenza di specifiche soglie quantitative, poichè in ogni caso è richiesta un'attenta verifica dei materiali oggetto dell'intervento.

La previsione di una mera comunicazione nel caso di movimentazione in mare di quantitativi di materiali inferiori a 25.000 metri cubi non si potrebbe peraltro giustificare, secondo il ricorrente, sulla base di quanto indicato nel «Manuale per la movimentazione dei sedimenti marini». Tale richiamo sarebbe erroneo in quanto la deroga al principio generale dell'autorizzazione sarebbe prevista, nel citato Manuale, nel caso indicato al punto 4.4.2, al solo fine di consentire il «ripristino della navigabilità in ambito portuale o di corsi d'acqua, nonché al fine di realizzare imbasamenti di opere marittime o agevolare l'operatività portuale», e sarebbe subordinata a condizioni e puntuali verifiche di carattere tecnico-scientifico relative al materiale movimentato ed all'area di riferimento, del tutto assenti nella delibera regionale.

2.- Nel giudizio si è costituita la Regione Abruzzo, in persona del suo Presidente *pro tempore*, chiedendo che il ricorso per conflitto sia dichiarato inammissibile e comunque non fondato.

La Regione sostiene, anzitutto, che il ricorrente sia incorso in un errore nel richiamare una disciplina statale relativa ad una fattispecie diversa. La normativa nazionale richiamata riguarderebbe, infatti, le attività di immersione in mare di materiali di scavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi assoggettandole al regime dell'autorizzazione. La disposizione regionale avrebbe ad oggetto, invece, la semplice movimentazione di materiale già presente nell'ambito marino, senza che vi sia emersione, o successiva immersione del medesimo. Tale materia sarebbe assoggettata al regime semplificato della comunicazione, ove inferiore alla soglia dei 25.000 metri cubi.

Pertanto, la previsione regionale censurata non avrebbe operato alcuna riduzione di protezione rispetto ai livelli minimi di tutela dell'ambiente previsti dalla normativa statale, né si porrebbe in contrasto con quest'ultima, risultando assolutamente conforme all'unica fonte statale recante la disciplina dell'ipotesi del semplice spostamento di sedimenti in ambiente sommerso: il «Manuale per la movimentazione dei sedimenti marini», redatto nel 2006 per conto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e successivamente aggiornato nel 2007. La delibera n. 218 del 2013, nella parte censurata, avrebbe, infatti, assoggettato al regime semplificato della comunicazione esclusivamente gli interventi di spostamento di sedimenti che si realizzano in ambiente sommerso, in coerenza con le previsioni ed i limiti quantitativi di cui al punto 4.4.2 del predetto Manuale.

Secondo la Regione, la previsione introdotta dalla Giunta regionale con la contestata delibera rientrerebbe nelle proprie competenze in virtù del conferimento alle Regioni, operato dagli artt. 70 ed 89 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attua-



zione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), di tutte le funzioni amministrative inerenti ai compiti di protezione, programmazione e pianificazione degli interventi di difesa delle zone costiere. La resistente osserva, a tal proposito, che la materia della tutela dell'ambiente, pur essendo di competenza esclusiva statale, non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, difesa delle coste ed altre) per le quali l'ambiente assume rilievo quale valore costituzionalmente tutelato. In altri termini, la tutela dell'ambiente si configurerebbe come una competenza statale, inestricabilmente connessa con altre competenze regionali nell'ambito delle quali gli interventi delle Regioni sono legittimi se, come nel caso di specie, effettuati nel rispetto dei principi fondamentali disposti dalla legislazione statale.

La delibera di Giunta regionale sarebbe, pertanto, legittima poiché attinente a materia di competenza legislativa concorrente e non in contrasto con il livello minimo di tutela dell'ambiente marino garantito dalle norme statali e/o sovranazionali.

3.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni contenute nelle memorie scritte.

Considerato in diritto

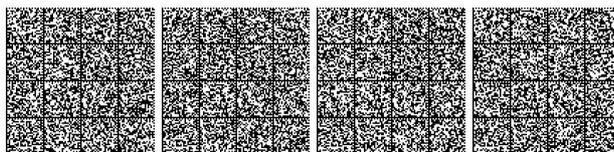
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Abruzzo in relazione alla delibera adottata dalla Giunta della predetta Regione in data 28 marzo 2013, n. 218, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione dell'8 maggio 2013, n. 17, recante «Determinazioni inerenti il rilascio di autorizzazioni di competenza regionale ai sensi dell'art. 109 D.lgs. 3.04.2006, n. 152 "Norme in materia ambientale"- Ripartizione tra le Direzioni regionali di competenza afferenti al mare».

Secondo il ricorrente, la Regione con la delibera impugnata, nel provvedere a ripartire le proprie competenze istruttorie ed autorizzatorie relative al mare fra le varie Direzioni regionali, riconducibili alla generale attività di gestione delle coste e derivanti dall'art. 109 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), oltre che dagli artt. 70, comma 1, lettera a), e 89, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), avrebbe escluso, con norma di carattere regolamentare, la necessità della previa autorizzazione per la movimentazione di sedimenti marini inferiore a 25.000 metri cubi, eccedendo dalle proprie competenze e determinando una riduzione degli standards di «tutela dell'ambiente» garantiti dal legislatore statale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Infatti, sia l'art. 109 del d.lgs. n. 152 del 2006 ed il connesso decreto del Ministero dell'ambiente 24 gennaio 1996 (Direttive inerenti le attività istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 11 della legge 10 maggio 1976, n. 319, e successive modifiche ed integrazioni, relative allo scarico nelle acque del mare o in ambienti ad esso contigui, di materiali provenienti da escavo di fondali di ambienti marini o salmastri o di terreni litoranei emersi, nonché da ogni altra movimentazione di sedimenti in ambiente marino), sia il Protocollo alla Convenzione del 1972 sulla prevenzione dell'inquinamento dei mari causato dall'immersione di rifiuti, definito a Londra il 7 novembre 1996 (artt. 4 e 9), cui l'Italia ha aderito con la legge 13 febbraio 2006, n. 87 (Adesione della Repubblica italiana al Protocollo del 1996 alla Convenzione del 1972 sulla prevenzione dell'inquinamento dei mari causato dall'immersione di rifiuti, fatto a Londra il 7 novembre 1996, con allegati), nonché, nell'ambito della Convenzione sulla salvaguardia del mar Mediterraneo dall'inquinamento, adottata a Barcellona il 16 febbraio 1976, il Protocollo, relativo alla prevenzione ed all'eliminazione dell'inquinamento del mar Mediterraneo dovuto ad operazioni di immersione effettuate da navi e da aeronavi o a incremento in mare, reso esecutivo con gli artt. 5, 6 e 7 della legge 25 gennaio 1979, n. 30 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla salvaguardia del mar Mediterraneo dall'inquinamento, con due protocolli e relativi allegati, adottata a Barcellona il 16 febbraio 1976), imporrebbero l'obbligo di un procedimento di autorizzazione per lo svolgimento dell'attività in esame.

2.- In linea preliminare, occorre riconoscere l'idoneità lesiva dell'atto impugnato, in linea con la giurisprudenza costante di questa Corte.

Si è, infatti, ripetutamente affermato che «è idoneo a innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi atto, dotato di efficacia e rilevanza esterna, diretto a esprimere in modo chiaro e inequivoco la pretesa di esercitare una



competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione, o una menomazione, della altrui sfera di attribuzioni» (sentenza n. 232 del 2014; fra le altre, sentenze n. 122 del 2013 e n. 332 del 2011).

Nella specie, è indiscutibile l'efficacia e la rilevanza esterna della delibera impugnata, nella parte in cui stabilisce che, per la movimentazione di sedimenti marini di entità inferiore alla soglia dei 25.000 metri cubi, è sufficiente una comunicazione all'autorità regionale competente, in luogo dell'autorizzazione.

Tale delibera è, infatti, censurata in quanto, così disponendo, invaderebbe la competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente» che l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), attribuisce allo Stato, al quale solo spetta definire i criteri e gli ambiti di applicazione del regime di autorizzazione all'immersione in mare, nonché di movimentazione di sedimenti marini. A tali criteri le Regioni devono attenersi nel rilascio delle relative autorizzazioni.

La delibera in esame, recante determinazioni inerenti al rilascio delle autorizzazioni di competenza regionale, riconducibili alla generale attività di gestione delle coste, avrebbe determinato una riduzione degli standards di tutela dell'ambiente marino garantiti dal legislatore statale, idonea a ledere la sfera di attribuzione statale, nella parte in cui ha introdotto una deroga al regime di autorizzazione in riferimento ad ipotesi non contemplate dalla normativa statale vigente. Essa, in altri termini, nella parte impugnata, contiene una chiara manifestazione di volontà della Regione di delimitare l'ambito di applicazione del regime di autorizzazione, escludendolo nel caso di movimentazione di sedimenti marini di entità inferiore alla soglia dei 25.000 metri cubi, sul presupposto che la disciplina di tale caso non rientri nella competenza statale, ma nella propria.

Al presente giudizio, pertanto, va riconosciuto «tono costituzionale» (sentenza n. 89 del 2006), in quanto involge questioni afferenti al riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni (sentenza n. 255 del 2007).

3.- Nel merito il ricorso è fondato nei termini di seguito precisati.

3.1.- L'immersione in mare di materiale di escavo dei fondali marini e dei terreni litoranei emersi, nonché la movimentazione dei sedimenti marini sono stati espressamente disciplinati dall'art. 109 del d.lgs. n. 152 del 2006, nell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente». Tale disposizione che, sin dalla sua originaria formulazione, ha consentito lo svolgimento delle predette attività solo subordinatamente ad apposita autorizzazione, da rilasciarsi in conformità a modalità stabilite con decreto interministeriale, ha riprodotto quanto già prescritto dall'art. 35 del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 (Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole) in vista dell'obiettivo prioritario della tutela dell'ambiente marino dall'inquinamento provocato dalla diffusa presenza di contaminanti nei sedimenti dei fondali. La misura è in linea con svariate convenzioni internazionali, fra le quali il Protocollo alla Convenzione del 1972 sulla prevenzione dell'inquinamento dei mari causato dall'immersione di rifiuti, definito a Londra il 7 novembre 1996 (artt. 4 e 9), reso esecutivo in Italia con la legge n. 87 del 2006, nonché il Protocollo relativo alla prevenzione ed all'eliminazione dell'inquinamento del mar Mediterraneo dovuto ad operazioni di immersione effettuate da navi e da aeronavi o a incremento in mare, reso esecutivo, in specie, con gli artt. 5, 6 e 7 della legge n. 30 del 1979.

La considerazione della stretta connessione fra attività di «difesa del mare e della costa marina dall'inquinamento» (art. 80, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 112 del 1998), affidate allo Stato e riconducibili alla competenza in materia di «tutela dell'ambiente», ed attività di «protezione ed osservazione delle zone costiere» (art. 70, comma 1 lettera *a*) del d.lgs. n. 112 del 1998), conferite alle Regioni ed inerenti a varie competenze regionali concorrenti, come ad esempio quelle in materia di «governo del territorio», «porti» e «tutela della salute», ha indotto il legislatore statale ad affidare a queste ultime, dapprima, con l'art. 21 della legge 31 luglio 2002, n. 179 (Disposizioni in materia ambientale), poi con l'art. 24, comma 1, lettera *d*), numero 1), del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, che ha modificato l'art. 109 del d.lgs. n. 152 del 2006, la competenza all'istruttoria ed al rilascio delle autorizzazioni per lo svolgimento delle attività di immersione di materiali di escavo di fondali marini, o salmastri o di terreni litoranei emersi, in aggiunta a quelle di movimentazione dei fondali marini e di ripascimento della fascia costiera, in una prospettiva di gestione integrata delle coste marine.

Tale attribuzione di competenza, tuttavia, non ha scalfito in alcun modo il riconoscimento di un dato: la disciplina delle richiamate attività di immersione di materiali da escavo di fondali marini, o salmastri o di terreni litoranei emersi, nonché di movimentazione di sedimenti marini deve ricondursi alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente». Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che quest'ultima non è incompatibile, con riferimento alle predette attività, con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie compe-

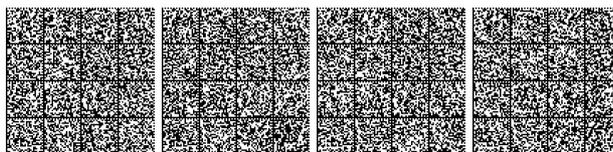


tenze e che siano, pertanto, rispettosi degli standards di tutela dell'ambiente predisposti dal legislatore statale, mediante la prescrizione dell'autorizzazione allo svolgimento delle stesse (sentenza n. 259 del 2004; in tal senso, anche sentenza n. 44 del 2011).

Di recente, anche se con riferimento a diversa fattispecie, si è ribadito che spetta al legislatore statale definire gli ambiti di applicazione della normativa a tutela dell'ambiente, oltre i quali può legittimamente dispiegarsi la competenza regionale. Pertanto, restano fermi i vincoli posti dal d.lgs. n. 152 del 2006, al fine di assicurare che le attività affidate alle Regioni non siano svolte in maniera da danneggiare l'ambiente o mettere in pericolo la salute umana (sentenza n. 16 del 2015).

Nella specie, la Regione Abruzzo, con la delibera impugnata, ha inteso adottare una serie di «Determinazioni inerenti il rilascio di autorizzazioni di competenza regionale» ai sensi dell'art. 109 del d.lgs. n. 152 del 2006, volte essenzialmente a ripartire le competenze «afferenti al mare» fra le varie Direzioni regionali «secondo le caratteristiche funzionali di ciascuna di esse». In tale prospettiva, la delibera in esame precisa, in coerenza con le indicazioni del legislatore statale, che il rilascio delle prescritte autorizzazioni «allo scarico nelle acque del mare o in ambienti ad esso contigui di materiali provenienti da escavo di fondali di ambienti marini o salmastri o di terreni litoranei emersi, nonché da ogni altra movimentazione di sedimenti in ambiente marino» deve avvenire in conformità alle modalità stabilite dal Ministero dell'ambiente con il d.m. 24 gennaio 1996, le cui disposizioni si applicano «a tutte le movimentazioni di sedimenti in ambito marino» e che «per la valutazione dei risultati delle analisi del materiale e l'espressione dei pareri prodromici alle autorizzazioni in parola, debb[a]no essere utilizzati i valori-soglia stabiliti nel «Manuale per la movimentazione dei sedimenti marini» redatto nel 2007 dall'APAT e dall'ICRAM per conto del Ministero». Essa interviene, poi, a «fissare in 25000 mc3 la soglia limite superata la quale la movimentazione di materiali in ambiente marino è soggetta ad autorizzazione da parte della competente Autorità regionale, restando soggetta a sola comunicazione alla stessa Autorità competente la movimentazione inferiore a tale soglia, limite», in deroga a quanto stabilito dalla normativa statale e dalle norme tecniche contenute nel citato Manuale per la movimentazione dei sedimenti marini redatto per conto del Ministero dell'ambiente, alle quali quest'ultimo ha fatto espresso rinvio (in specie nella nota circolare dell'11 aprile 2012, prot. n. 7433) per la individuazione degli specifici criteri inerenti al rilascio delle autorizzazioni da parte delle Regioni. L'indicato Manuale, infatti, proponendosi di «sintetizzare le azioni da intraprendersi per una gestione eco-sostenibile della materia relativa alla movimentazione di materiale sedimentario in ambito marino-costiero» e tenuto conto della «diffusa presenza dei contaminanti contenuti nei sedimenti dei fondali», che impone «una approfondita conoscenza della natura e dell'origine dei sedimenti e un'attenta analisi delle loro caratteristiche chimiche, fisiche e biologiche», ai fini della valutazione del loro impatto ambientale, peraltro in linea con l'art. 2, paragrafo 3, della direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive - Testo rilevante ai fini del *SEE*), subordina la valutazione di compatibilità ambientale (e quindi la deroga al regime dell'autorizzazione) del semplice spostamento di sedimenti in ambiente sommerso ad una serie di condizioni. Infatti, non solo prescrive che tale spostamento sia finalizzato esclusivamente al «ripristino della navigabilità in ambito portuale o di corsi d'acqua, nonché al fine di realizzare imbasamenti di opere marittime o agevolare l'operatività portuale», ma impone anche ulteriori specifici requisiti inerenti alle caratteristiche dei sedimenti e dell'area in cui sono spostati, che vanno al di là della mera previsione che i quantitativi coinvolti siano inferiori ai 25.000 metri cubi, contenuta nella delibera regionale impugnata. Esso richiede, infatti, che: «i sedimenti coinvolti siano di classe A (1 e 2) o di classe B1: casi 1-4 e casi 5-7 con saggi biologici negativi su elutriato, paragrafo 2.3.2»; «l'area sulla quale vengono spostati i sedimenti abbia le stesse caratteristiche fisiche, chimiche e biologiche dell'area di provenienza»; infine, che «sia da escludere qualsiasi impatto su biocenosi sensibili presenti in loco».

Nessun riferimento viene fatto, nella delibera regionale impugnata, né alle esclusive finalità in vista delle quali tale valutazione di compatibilità ambientale della movimentazione di sedimenti è resa possibile, né alle ulteriori specifiche caratteristiche dei sedimenti stessi e delle aree nelle quali essi vengono spostati. Né può ritenersi che sia possibile, come sostenuto dalla difesa regionale, una lettura della parte denunciata della delibera regionale in armonia con le prescrizioni imposte dalla normativa statale, considerato che, nella predetta delibera, testualmente si legge che la Giunta, dopo aver dato atto che per la valutazione dei risultati delle analisi del materiale e l'espressione dei pareri prodromici alle autorizzazioni in parola, debbono essere utilizzati i valori-soglia indicati nel Manuale per la movimentazione dei sedimenti marini, prescrive poi puntualmente ed autonomamente che, nel caso di movimentazione di materiali in ambiente marino di quantità inferiore ai 25.000 metri cubi, è sufficiente la mera comunicazione all'autorità regionale competente, senza più operare alcun riferimento al predetto Manuale, né agli ulteriori rilevanti requisiti ivi previsti.



Risulta, pertanto, evidente che la delibera regionale in esame, nella parte in cui detta una disposizione volta ad escludere dal regime di autorizzazione l'attività di movimentazione dei sedimenti marini di entità inferiore a 25.000 metri cubi, in contrasto con la normativa statale, ha leso la competenza statale esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente», determinando una riduzione degli standards di tutela dell'ambiente marino e deve essere annullata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava alla Giunta regionale dell'Abruzzo prevedere che la movimentazione di materiali in ambiente marino, inferiore alla soglia dei 25.000 metri cubi, non è soggetta ad autorizzazione, ma ad una mera comunicazione all'Autorità regionale competente;

2) annulla, di conseguenza, la delibera della Giunta regionale dell'Abruzzo 28 marzo 2013, n. 218, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione dell'8 maggio 2013, n. 17, recante «Determinazioni inerenti il rilascio di autorizzazioni di competenza regionale ai sensi dell'art. 109 D.lgs. 3.04.2006, n. 152 "Norme in materia ambientale"- Ripartizione tra le Direzioni regionali di competenza afferenti al mare», nella parte in cui stabilisce di «fissare in 25.000 mc³ la soglia limite superata la quale la movimentazione di materiali in ambiente marino è soggetta ad autorizzazione da parte della competente Autorità regionale, restando soggetta a sola comunicazione alla stessa Autorità competente la movimentazione inferiore a tale soglia-limite».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150084

N. 85

Sentenza 15 aprile - 15 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Pignoramento di somme di danaro giacenti su conti correnti bancari o postali - Emolumenti provenienti da crediti di lavoro e pensionistici.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 - art. 12, comma 2, che ha inserito il comma 4-ter, lettera c), dell'art. 2 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148; decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44 - art. 3, comma 5, lettera b).



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 dell'art. 12, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha inserito il comma 4-ter, lettera c), dell'art. 2 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148 e dell'art. 3, comma 5, lettera b), del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, aggiuntivo dell'art. 72-ter del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), promosso dal Tribunale ordinario di Lecce, sezione distaccata di Galatina, nel procedimento vertente tra M.G. ed altro e T.A. con ordinanza del 12 febbraio 2014, iscritta al n. 193 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2014.

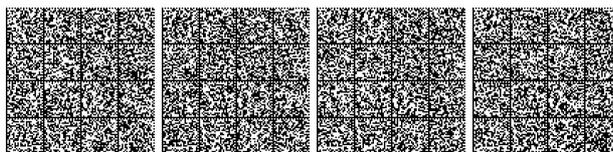
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 15 aprile 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Lecce, sezione distaccata di Galatina, con ordinanza del 12 febbraio 2014, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha inserito il comma 4-ter, lettera c), dell'art. 2 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, per violazione degli artt. 38 e 3 della Costituzione, nella parte in cui non ha previsto che siano fatte salve le limitazioni in materia di pignoramento di cui all'art. 545 del codice di procedura civile, e dell'art. 3, comma 5, lettera b), del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, che ha introdotto l'art. 72-ter (Limiti di pignorabilità) nel decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), per violazione degli artt. 3 e 38 Cost., nella parte in cui non prevede l'applicazione dei limiti individuati da tale disposizione anche ai crediti sorti inter privatos.

Riferisce il giudice *a quo* che la questione è sorta nell'ambito di una procedura esecutiva promossa da due creditori privati cittadini per un credito di alcune migliaia di euro.



Si legge nell'ordinanza di rimessione che i creditori avevano richiesto il pignoramento presso terzi, ai sensi dell'art. 546, comma 1, del codice di procedura civile, delle somme depositate a qualsiasi titolo su conti, certificati di deposito, libretti di risparmio o equipollenti intestati al debitore presso vari istituti di credito aventi sede in Galatina, citando l'esecutato ed i suddetti istituti di credito per l'udienza prevista dall'art. 547 cod. proc. civ. Riferisce il giudice rimettente che il pignoramento aveva dato esito positivo unicamente con riferimento all'indennità mensile di disoccupazione, periodicamente accreditata dall'Istituto nazionale della previdenza sociale su un conto corrente intestato al debitore. Questi, opponendosi all'esecuzione ai sensi dell'art. 615, comma 2, cod. proc. civ., si costituiva in giudizio ed evidenziava nell'occasione vari profili di incostituzionalità della procedura esecutiva.

Il giudice *a quo*, nell'ordinanza del 12 febbraio 2014, osserva che sebbene da tempo la pignorabilità delle retribuzioni e delle pensioni sia disciplinata nel rispetto del principio consolidato della limitazione delle pretese creditorie entro precisi limiti percentuali (ordinariamente corrispondenti ad un quinto del loro importo), in ragione di consolidati orientamenti giurisprudenziali (sono richiamate varie decisioni di giudici di merito e la recente sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, 9 ottobre 2012, n. 17178) tali limiti verrebbero meno quando i predetti emolumenti confluiscono in un conto corrente bancario o postale, in quanto, si troverebbe affermato, la somma perderebbe l'originaria qualificazione, confondendosi nella liquidità indistinta che costituisce il credito del correntista nei confronti della banca e, come tale, completamente aggredibile da parte di un creditore terzo che provveda a pignorare i conti correnti del lavoratore o del pensionato, piuttosto che sottoporre a pignoramento il credito che questi vanta per retribuzioni o per pensioni presso il proprio datore di lavoro o presso l'istituto previdenziale erogatore.

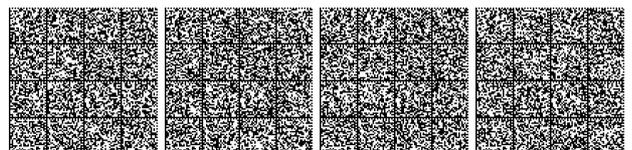
Solo infatti nel caso di pignoramento eseguito presso il datore di lavoro, prosegue il rimettente, varrebbero le limitazioni suddette previste per i crediti da lavoro o da pensione, che invece verrebbero meno qualora le somme corrispondenti siano confluite in un conto corrente bancario.

Il giudice *a quo* riferisce che l'unico, parziale, rimedio a tale inconveniente potrebbe rinvenirsi nella soluzione individuata da alcuni giudici di merito secondo i quali la natura privilegiata del rateo pensionistico permarrrebbe anche se esso sia accreditato su un conto corrente o su un libretto di deposito, purché la natura del credito sia immediatamente riconoscibile per denominazione ed importo e purché non vi siano, all'attivo, voci diverse dall'accredito della pensione ovvero prelievi subito dopo il deposito della somma, a titolo di pensione (è citata una pronuncia del Tribunale di Sulmona).

Il Tribunale di Lecce osserva che la questione, già presente con il diffondersi dell'accredito volontario sul conto corrente, sarebbe divenuta di particolare attualità con l'entrata in vigore dell'art. 12, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, nel testo in seguito modificato dalla legge n. 214 del 2011, il quale ha inserito il comma 4-ter all'art. 2 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148 che quindi [nel testo vigente] così recita: «lo stipendio, la pensione, i compensi comunque corrisposti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali e dai loro enti, in via continuativa a prestatori d'opera e ogni altro tipo di emolumento a chiunque destinato, di importo superiore a mille euro, debbono essere erogati con strumenti di pagamento elettronici bancari o postali, ivi comprese le carte di pagamento prepagate e le carte di cui all'articolo 4 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122. Il limite di importo di cui al periodo precedente può essere modificato con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. Dal limite di importo di cui al primo periodo sono comunque escluse le somme corrisposte a titolo di tredicesima mensilità».

Secondo il rimettente tale disposizione, consentendo la totale apprensione dei proventi della pensione una volta versati nel conto corrente, violerebbe l'art. 38 Cost. che, nel sancire il diritto dei lavoratori, in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria, a che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita, vorrebbe che sia garantita loro la corresponsione di un minimum vitale, il cui ammontare è riservato all'apprezzamento del legislatore (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 1969). Il giudice *a quo* richiama anche la giurisprudenza della Corte costituzionale più recente, ed in particolare la sentenza n. 506 del 2002 (confermata anche da pronunce successive: sentenze n. 444 del 2005, n. 256 del 2006 e n. 183 del 2009) con la quale è stata ammessa la pignorabilità delle pensioni sia pubbliche che private - nella consueta misura del quinto - per ogni credito, ma con esclusione di quella parte corrispondente al minimo vitale necessario per il pensionato. Parimenti dovrebbe ritenersi, secondo il Tribunale di Lecce, per le indennità di disoccupazione, ancorché con specifico riferimento al limite di pignorabilità di un quinto dell'emolumento, tenuto conto che lo stesso art. 38 Cost. le menziona assieme alle pensioni.

L'art. 12, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito dalla legge n. 214 del 2011, violerebbe inoltre l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto paleserebbe una difformità di trattamento (subita dall'esecutato) - determinatasi a seguito dell'entrata in vigore della norma impugnata, in ragione della scelta del creditore tra l'ag-



gressione del credito eseguito presso il datore di lavoro o presso l'ente previdenziale od invece il pignoramento delle medesime somme presso l'istituto di credito, dopo il loro accredito sul conto corrente, trattandosi - secondo il Tribunale di Lecce - di situazioni sostanzialmente identiche ma disciplinate in modo ingiustificatamente diverso.

Per il medesimo ordine di considerazioni secondo il Tribunale di Lecce anche l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 16 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 44 del 2012, laddove ha aggiunto, nel d.P.R. n. 602 del 1973, in materia di pignoramento presso terzi disposto dall'agente della riscossione, l'art. 72-ter («1. Le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, possono essere pignorate dall'agente della riscossione in misura pari ad un decimo per importi fino a 2.500 euro e in misura pari a un settimo per importi superiori a 2.500 euro e non superiori a 5.000 euro. 2. Resta ferma la misura di cui all'articolo 545, quarto comma, del codice di procedura civile, se le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, superano i cinquemila euro»), violerebbe gli artt. 3 e 38 Cost., in quanto avrebbe ristretto il principio generale di impignorabilità relativa dell'emolumento solo ai rapporti debitori sorti nei confronti di Equitalia s.p.a., e non anche in quelli inter privatos.

Conclude quindi il Tribunale di Lecce che «poiché entrambe le disposizioni possono incidere sulle questioni che interessano il contenzioso in essere tra i signori M. G. e M. S. e il sig. T. A., è necessario verificare se, in ipotesi di ritenuta applicabilità tout court delle norme anche alle questioni in esame, le stesse risultino effettivamente coerenti con i summenzionati principi sanciti dalla Costituzione».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la Corte dichiari manifestamente inammissibili o comunque infondate le questioni sollevate dal Tribunale di Lecce.

Osserva innanzi tutto il patrocinio erariale che il giudice rimettente si è dato carico di evidenziare il contrasto giurisprudenziale esistente in ordine all'interpretazione delle norme censurate ed ha anche rilevato che la giurisprudenza di merito più recente (Tribunale di Sulmona, marzo 2013, citata dal rimettente, ed anche ordinanza del Tribunale di Savona, 2 gennaio 2014) avrebbe offerto una soluzione interpretativa diversa da quella prospettata dalla Corte di cassazione ma, nondimeno, il giudice rimettente non avrebbe poi esperito il doveroso tentativo di ricercare un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme applicabili, sicché la questione dovrebbe ritenersi manifestamente inammissibile.

Osserva inoltre l'Avvocatura generale dello Stato che il contemperamento tra le due opposte esigenze di lotta all'evasione, limitazione della circolazione del contante, tutela del credito, perseguita con l'introduzione di criteri più stringenti nella tracciabilità dei pagamenti anche da parte della pubblica amministrazione, e il valore solidaristico sociale sotteso ai limiti di pignorabilità, dovrebbe ritenersi riservato alla competenza del legislatore, così come dovrebbe ritenersi che spetti parimenti al legislatore decidere quale sia l'entità del minimum non aggredibile da parte di creditori anche nel caso in cui le prestazioni siano accreditate sul conto corrente bancario, in quanto solo il legislatore potrebbe operare una scelta, bilanciando le esigenze di tutela del credito assicurate dall'art. 47 Cost. e di garanzia di mezzi adeguati alle esigenze di vita, assicurati dall'art. 38 Cost. (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 506 del 2002).

Per tali motivi, prosegue la difesa erariale, la questione sarebbe inammissibile perché si richiederebbe alla Corte di pronunciare una sentenza additiva, laddove le alternative ipotizzabili per contemperare le diverse esigenze sarebbero varie e comunque rimesse alla scelta discrezionale del legislatore (è richiamata la sentenza n. 259 del 2006); espone in proposito la Presidenza del Consiglio che il pignoramento della somma accreditata sul conto corrente ed avente finalità nella prestazione previdenziale potrebbe essere limitato con modalità diverse, quali, a mero titolo esemplificativo, prevedendo l'esclusione dal saldo attivo del conto corrente, al momento del pignoramento, di un importo corrispondente all'accREDITAMENTO di una o più prestazioni pensionistiche, oppure mediante la ricostruzione del saldo attivo entro un determinato periodo che precede il pignoramento, tenendo conto di tutti gli accREDITAMENTI e di tutti gli addebiti ed i prelievi, al fine di stabilire la composizione del saldo stesso e, quindi, escludere dalla pignorabilità l'importo che trova causa nella prestazione previdenziale, oppure ancora, mediante l'introduzione di una limitazione forfettaria della pignorabilità delle somme accreditate su conto corrente, quando questo sia in qualunque misura alimentato da somme erogate a titolo di pensione.

In conclusione, non potendo la Corte intervenire nella sfera di discrezionalità politica del legislatore (sono citate, *ex multis*, le sentenze n. 134 del 2002 e n. 316 del 2008), secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la questione di costituzionalità dovrebbe essere dichiarata inammissibile.

Con specifico riferimento alla questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 5, del d.l. n.16 del 2012, nel testo introdotto dalla legge di conversione n. 44 del 2012, osserva il patrocinio erariale che la stessa dovrebbe ritenersi



inammissibile per difetto di rilevanza, in quanto la disposizione non sarebbe applicabile alla fattispecie concreta, disciplinando la diversa fattispecie del cosiddetto pignoramento esattoriale. Semmai, conclude il Presidente del Consiglio dei ministri, il giudice *a quo* avrebbe dovuto sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180 (Approvazione del testo unico delle leggi concernenti il sequestro, il pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti dalle Pubbliche Amministrazioni), ed individuare nella disposizione di cui all'art. 3, comma 5, lettera *b*), della legge n. 44 del 2012, introduttiva dell'art. 72-ter del d.P.R. n. 602 del 1973, il *tertium comparationis* per evidenziare una eventuale disparità di trattamento. Ma, anche in tal caso, secondo l'interveniente, la questione dovrebbe ritenersi infondata in quanto tale norma disciplina il caso particolare dell'esecuzione esattoriale con la quale si procede per il recupero di crediti erariali (e previdenziali) e quindi sarebbe comprensibile che il legislatore abbia scelto di fissare limiti quantitativi all'azione esecutiva che potrebbero non ricorrere nell'esecuzione mobiliare avente per oggetto crediti sorti tra privati, in relazione ai quali dovrebbe ritenersi che rientri nella discrezionalità politica del legislatore la decisione di modulare diversamente la pignorabilità dello stipendio e della pensione.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Lecce, sezione distaccata di Galatina, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha inserito il comma 4-ter, lettera *c*), dell'art. 2 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, e 3, comma 5, lettera *b*), del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44 - in riferimento agli artt. 3 e 38 [*recte*: 38, secondo comma] Cost.

Il giudice rimettente, in funzione di giudice dell'esecuzione mobiliare, nel corso di una procedura promossa da due privati avverso un loro debitore per un credito di alcune migliaia di euro, riferisce di esser stato chiamato ad esaminare una richiesta di pignoramento dei saldi dei conti correnti riconducibili al debitore presso alcuni istituti di credito locali. Il pignoramento aveva dato come unico esito la presenza di un saldo attivo presso uno degli istituti di credito chiamati a rendere la "dichiarazione di quantità". L'esecutato, proponendo opposizione ai sensi dell'art. 615 del codice di procedura civile, sosteneva che il suddetto conto corrente fosse alimentato esclusivamente dal periodico accredito dell'indennità di disoccupazione.

Il giudice *a quo* osserva che sebbene da tempo, per effetto di ripetute decisioni di questa Corte, abbia assunto generale e pacifica valenza la previsione di una limitata pignorabilità dei crediti per redditi di lavoro o di pensione, ordinariamente contenuta in un quinto del loro ammontare (al netto delle ritenute, con l'ulteriore esclusione della parte riconducibile al cosiddetto minimum vitale per i soli redditi da pensione), nondimeno tali limitazioni - ritenute da questa Corte frutto di un bilanciamento tra le ragioni della generalità dei creditori e le esigenze di vita dei lavoratori e dei pensionati secondo le prescrizioni poste rispettivamente dagli artt. 36 e 38 Cost. - verrebbero meno allorché le somme, frutto dei suddetti redditi, siano versate in conti correnti bancari o postali. Ciò a seguito di orientamenti consolidati in dottrina ed in giurisprudenza (ribaditi di recente dalla Corte di cassazione), secondo cui le somme, una volta versate in conto, perderebbero la loro originaria qualificazione, confondendosi nella liquidità indistinta costituente il credito del correntista nei confronti della banca ed, in quanto tale, completamente aggredibile senza limitazione alcuna da parte del terzo creditore.

Il rimettente evidenzia che tale situazione si sarebbe aggravata con l'entrata in vigore dell'art. 12, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito dalla legge n. 214 del 2011, che ha inserito il comma 4-ter dell'art. 2 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 148 del 2011, il quale avrebbe imposto che il pagamento dei redditi da lavoro o da pensione superiori all'importo mensile di mille euro avvenga esclusivamente con accredito su conti correnti bancari o postali, libretti di deposito, carte prepagate, carte istituzionali, eliminando radicalmente la possibilità di pagamento in contanti nelle mani dell'avente diritto. Secondo il rimettente tale disposizione violerebbe l'art. 38 Cost., in quanto verrebbe a frustrare la finalità di assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita.



Ad avviso del giudice *a quo* sarebbe violato anche l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto la norma impugnata consentirebbe, a fronte della medesima percezione di redditi da lavoro o da pensione, di rendere vano ogni limite alla pignorabilità, consentendo al creditore di pignorare per intero gli importi corrispondenti, una volta che essi siano versati in conto, allorquando questi preferisca promuovere il pignoramento dei conti presso gli istituti di credito, piuttosto che quello dei crediti da lavoro o da pensione presso i datori di lavoro o gli istituti erogatori.

Per lo stesso ordine di argomentazioni, il Tribunale di Lecce dubita della legittimità costituzionale, in riferimento ai medesimi parametri, dell'art. 3, comma 5, lettera *b*), del d.l. n. 16 del 2012, come convertito dalla legge n. 44 del 2012, che ha introdotto l'art. 72-ter (Limiti di pignorabilità) nel decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), nella parte in cui non prevede l'applicazione dei limiti individuati da tale disposizione anche ai crediti sorti *inter privatos*.

In proposito il rimettente evidenzia che con la norma impugnata il legislatore avrebbe recentemente introdotto più stringenti limiti alla pignorabilità degli emolumenti derivanti da redditi di lavoro o di pensione, restringendone tuttavia l'operatività alle sole "esecuzioni esattoriali" senza consentirne l'applicabilità anche alle procedure esecutive dove il creditore agente in *executivis* sia un soggetto privato e non *Equitalia spa*.

È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, deducendo la manifesta inammissibilità o, comunque, l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Lecce.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato il rimettente, pur avendo evidenziato l'esistenza di un diverso orientamento nella più recente giurisprudenza di merito, nondimeno non avrebbe poi esperito il doveroso tentativo di ricercare un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme applicabili, sicché le questioni dovrebbero ritenersi manifestamente inammissibili.

Ad avviso dell'intervenuto, le questioni sarebbero comunque inammissibili perché si richiederebbe a questa Corte di pronunciare una sentenza additiva, laddove le alternative ipotizzabili per contemperare le diverse esigenze di lotta all'evasione, limitazione della circolazione del contante, tutela del credito (perseguita con l'introduzione di criteri più stringenti nella tracciabilità dei pagamenti anche da parte della pubblica amministrazione) ed il valore solidaristico sociale sotteso ai limiti di pignorabilità sarebbero varie e rimesse alla scelta discrezionale del legislatore.

Secondo la difesa erariale dovrebbe ritenersi che spetti al legislatore decidere quale sia l'entità del minimum non aggredibile da parte dei creditori anche nel caso in cui i proventi da lavoro o da pensione siano accreditati su un conto corrente, un libretto di deposito, od un altro sistema di moneta elettronica, in quanto solo il legislatore potrebbe operare la scelta, bilanciando le esigenze di tutela del credito presidiate dall'art. 47 Cost. e di garanzia di mezzi adeguati alle esigenze di vita, assicurati dall'art. 38 Cost. Con riguardo poi alla questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 5, lettera *b*), del d.l. n. 16 del 2012, nel testo modificato dalla legge di conversione n. 44 del 2012, l'intervenuto osserva che la stessa dovrebbe ritenersi inammissibile per difetto di rilevanza, in quanto la disposizione non sarebbe applicabile alla fattispecie concreta, disciplinando la diversa fattispecie del pignoramento nell'ambito dell'esecuzione esattoriale.

2.- Per la valutazione delle questioni sollevate si rendono opportune alcune premesse al fine di inquadrare il contesto normativo e giurisprudenziale in cui si inseriscono le norme censurate.

Anzitutto, occorre precisare che l'indennità mensile di disoccupazione rientra tra le prestazioni previdenziali assimilate alle pensioni sotto il profilo delle tutele assicurate dall'art. 38 Cost.

L'operatività di tali tutele si è tradotta nel diritto positivo anche nella predisposizione di deroghe al regime dell'espropriazione forzata quando quest'ultima viene rivolta ai crediti da pensione o da emolumenti assimilati. Per le ragioni successivamente specificate tali deroghe sono tassative e non possono operare al di là delle situazioni giuridiche per le quali vengono espressamente previste.

Le norme limitative della pignorabilità delle retribuzioni e degli emolumenti assimilati sono contenute, insieme ad altre ipotesi di deroga, nell'art. 545 cod. proc. civ. - come modificato dall'art. 27 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado) il quale dispone: «Non possono essere pignorati i crediti alimentari, tranne che per cause di alimenti, e sempre con l'autorizzazione del presidente del tribunale o di un giudice da lui delegato e per la parte dal medesimo determinata mediante decreto. Non possono essere pignorati crediti aventi per oggetto sussidi di grazia o di sostentamento a persone comprese nell'elenco dei poveri, oppure sussidi dovuti per maternità, malattie o funerali da casse di assicurazione, da enti di assistenza o da istituti di beneficenza. Le somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, possono essere pignorate per crediti alimentari nella misura autorizzata dal presidente del tribunale o da un giudice da lui delegato. Tali somme possono essere pignorate nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province e ai comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito. Il pignora-



mento per il simultaneo concorso delle cause indicate precedentemente non può estendersi oltre alla metà dell'ammontare delle somme predette. Restano in ogni caso ferme le altre limitazioni contenute in speciali disposizioni di legge».

Con riguardo alle pensioni ed agli emolumenti assimilati il principio della limitazione della pignorabilità in termini analoghi a quelli previsti dall'art. 545 cod. proc. civ. ha trovato specificazione nell'ambito pubblico attraverso il decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1950, n. 180 (Approvazione del testo unico delle leggi concernenti il sequestro, il pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti dalle Pubbliche Amministrazioni). Ciò per effetto di un percorso normativo e giurisprudenziale complesso, fortemente influenzato dalle pronunzie di questa Corte, più volte chiamata in causa dai giudici di merito e dalla Corte di cassazione.

In origine l'art. 1 di detto decreto poneva un divieto assoluto di sequestrabilità, pignorabilità e cedibilità di stipendi, sussidi, pensioni ed altri compensi assimilati. L'art. 2, in via di eccezione, ammetteva la pignorabilità e sequestrabilità di retribuzioni, pensioni, indennità ed assegni equivalenti sino ad un terzo in caso di crediti per causa di alimenti; fino ad un quinto per debiti sorti verso lo Stato od altri enti derivanti dal rapporto di lavoro; fino ad un quinto per tributi dovuti allo Stato, alle Province o ai Comuni.

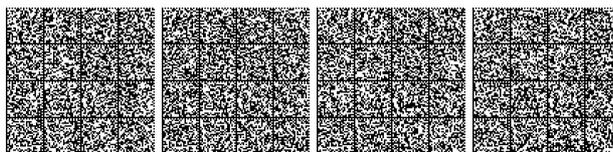
In esito ad un *iter* giurisprudenziale piuttosto articolato, che non è il caso di riproporre in questa sede se non con richiamo alle pronunzie più significative in tema (sentenze n. 183 del 2009, n. 256 del 2006, n. 444 del 2005, n. 506 e n. 468 del 2002 e n. 55 del 1991; ordinanze n. 315 del 1999 e n. 447 del 1994), questa Corte è pervenuta alla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme che ponevano un assoluto divieto alla pignorabilità delle pensioni erogate dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (art. 128 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, recante «Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale» ed art. 69 della legge 30 aprile 1969, n. 153, recante «Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale»), limitando l'impignorabilità assoluta alla sola parte necessaria per soddisfare le esigenze minime di vita del pensionato. Nel contempo questa Corte ha riconosciuto tale criterio valevole anche per le pensioni del "settore pubblico" ed ha precisato che la limitazione della pignorabilità per i crediti da pensione non può consistere nella sottrazione alle pretese dei creditori dell'intera somma spettante, ma solo di quella parte necessaria ad assicurare mezzi adeguati alle esigenze di vita dei pensionati, in conformità al precetto dell'art. 38, secondo comma, Cost. La necessità di garantire questo minimum vitale può giustificare la compressione del diritto di rivalsa dei creditori sulla pensione ma il sacrificio non può essere assoluto, bensì proporzionato all'entità funzionale ad assicurare il rispetto del disposto costituzionale.

2.1.- Mentre il corretto bilanciamento dei valori in gioco - la tutela del pensionato e le ragioni dei creditori insoliti - è stato affermato nel senso che l'esclusione della pignorabilità dei crediti da pensione non può riguardare l'intera somma, bensì la sola parte necessaria ad assicurare mezzi adeguati alle esigenze di vita dei pensionati (mentre per la parte restante valgono gli ordinari limiti), analoga operazione ermeneutica non è stata possibile con riguardo alla fattispecie venuta in questa sede all'evidenza della Corte, la quale riguarda le somme transitate dal soggetto erogatore dell'indennità di disoccupazione al conto corrente dell'avente diritto.

Secondo il consolidato orientamento della Corte di cassazione «nessuna preclusione o limitazione sussiste, in ordine alla sequestrabilità e pignorabilità di tali somme, ormai definitivamente acquisite dal dipendente e confluite nel suo patrimonio, sia che esse si trovino nel suo diretto possesso, sia che esse risultino depositate a suo nome presso banche ed assoggettate, quindi, alla disciplina dell'art. 1834 cod. civ.» (da ultimo, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 9 ottobre 2012, n. 17178). Dunque, i limiti della pignorabilità concernono i crediti per causa di pensioni o redditi assimilati, ma non le somme che ne sono oggetto, una volta erogate dal soggetto obbligato. Nel caso in cui l'accredito dei ratei della pensione o dei trattamenti assimilati venga effettuato, come di frequente avviene, su un conto corrente bancario o un libretto di risparmio, gli accrediti stessi si confondono con il resto delle somme ivi giacenti.

Con il versamento in conto si verifica, infatti, l'estinzione (pro rata) del rapporto obbligatorio corrente tra il pensionato ed il terzo debitore del trattamento economico. Il denaro versato in conto, seguendo l'ordinario regime dei beni fungibili, secondo le regole del deposito irregolare (art. 1782 cod. civ.), diviene di proprietà dell'istituto di credito (artt. 1834 e 1852 e seguenti cod. civ.), con contestuale nascita di un diverso rapporto obbligatorio tra l'istituto di credito ed il depositario o correntista, che si compendia nel diritto a richiedere in ogni momento il saldo attivo risultante dal conto e per il quale non sono previsti limiti di pignorabilità dipendenti dalle cause che diedero origine agli accrediti. Da tale disciplina deriva quindi la pignorabilità indistinta delle somme giacenti sul conto corrente, secondo il principio generale dell'art. 2740 cod. civ.

In definitiva, il pignoramento del conto corrente concerne il credito del correntista verso la banca per quanto risulta dal saldo delle rimesse effettuate sul conto stesso.



Impregiudicato lo scrutinio di ammissibilità delle questioni proposte, appare di tutta evidenza che, allo stato della legislazione e della giurisprudenza, la tutela del fondamentale diritto del pensionato di veder garantiti i mezzi adeguati alle esigenze di vita attraverso la fruizione del vitalizio di cui è titolare appare caratterizzata quantomeno da disomogeneità e, nella specifica fattispecie di contratto di conto corrente, dall'assenza di norme idonee a garantire l'impignorabilità di quella parte della prestazione previdenziale che vale - come più volte specificato da questa Corte - ad assicurare al pensionato i mezzi adeguati alle esigenze di vita costituzionalmente garantite (*ex plurimis*, sentenze n. 468 del 2002 e n. 160 del 1974).

Dal disomogeneo contesto normativo e giurisprudenziale precedentemente richiamato prende spunto il giudice *a quo* per sottoporre allo scrutinio di questa Corte la norma che ha reso obbligatorio il versamento sul conto corrente dell'indennità (con ciò rendendo inevitabile la sottoposizione degli interi ratei al pignoramento) e di quella che ha garantito alle sole fattispecie dei crediti erariali una limitata pignorabilità degli emolumenti pensionistici.

3.- Alla luce delle esposte premesse, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito dalla legge n. 214 del 2011, che ha inserito il comma 4-*ter* dell'art. 2 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 148 del 2011, in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost., è inammissibile, poiché il giudice rimettente è incorso in errore nell'individuazione della norma censurata.

Infatti, egli non deve fare applicazione, nel caso di specie, della norma impugnata - volta ad assicurare misure di tutela della sicurezza sociale e di contrasto alla criminalità organizzata - bensì delle disposizioni in tema di conto corrente, le quali comportano - alla stregua della giurisprudenza testè richiamata - l'assenza di limiti al generale principio della responsabilità patrimoniale di cui all'art. 2740 cod. civ.

È in base a tale generale principio che, in assenza di eccezioni tassative di legge, non risulta possibile garantire le necessità primarie del pensionato soggetto a pignoramento delle somme esistenti sul proprio conto corrente.

L'art. 12, comma 2, non ha, quindi, inciso sulla tematica inerente alla soggezione al pignoramento delle somme giacenti sul conto corrente, in relazione alla quale è costante in senso affermativo la giurisprudenza della Corte di cassazione, ma ha soltanto acuitizzato, in via di fatto, il problema della pignorabilità indiscriminata degli emolumenti provenienti da crediti di lavoro e pensionistici, una volta transitati nel conto corrente, dal momento che ha reso obbligatorio detto transito. D'altra parte, la cessazione della situazione di impignorabilità già in precedenza conseguiva all'avvenuta erogazione di detti emolumenti, quand'anche riscossi in contanti dall'avente titolo.

Non può comunque sostenersi, come sembra ritenere il rimettente, che le ipotesi di impignorabilità dei crediti da pensione possano estendersi, attraverso l'interpretazione giuridica o un'eventuale pronuncia additiva di questa Corte, alla disciplina del pignoramento sul conto corrente. Ciò per due distinti ordini di motivi: i limiti alla pignorabilità dei beni del debitore sono deroghe al principio generale della responsabilità patrimoniale, tassativamente previste dalla legge e, per questo motivo, non suscettibili di estensione analogica; un'eventuale pronuncia additiva di questa Corte non potrebbe essere a "rime obbligate", dal momento che il credito da pensione è situazione giuridica profondamente diversa dal credito di conto corrente e che, conseguentemente, l'indefettibile principio costituzionale di tutela del fine solidaristico (di garantire l'emancipazione dal bisogno del pensionato) non può trovare soluzione obbligata attraverso l'automatica riproduzione di una norma appartenente ad un contesto giuridico diverso.

In definitiva, l'art. 545 cod. proc. civ. e gli artt. 1 e 2 del d.P.R. n. 180 del 1950 non possono fungere da *tertia comparationis* al fine di rimuovere il vulnus del vigente sistema di tutela sociale in riferimento all'art. 38, secondo comma, Cost.

Come già rilevato, la tutela delle condizioni di vita minime del pensionato non è automaticamente identificabile con le modalità previste dalle suddette norme, le quali sono specificamente paramtrate al particolare rapporto giuridico tra il soggetto erogatore della pensione ed il beneficiario, ma ben può essere esercitata attraverso strumenti diversi e - con riguardo al caso di specie - più appropriati in relazione ai caratteri del rapporto contrattuale tra correntista ed istituto bancario o postale.

3.1.- Se il credito per il saldo del conto corrente, nonostante sia stato alimentato da rimesse pensionistiche, non gode, allo stato della legislazione, dell'impignorabilità parziale relativa ai crediti da pensione, ciò non può precludere in radice la tutela dei principali bisogni collegati alle esigenze di vita del soggetto pignorato.

In definitiva, la tutela dell'interesse costituzionalmente protetto dall'art. 38 Cost. non può ritenersi suscettibile di compressione, in modo assoluto o comunque sproporzionato, per effetto della penalizzante combinazione delle regole giuridiche inerenti alla struttura del contratto di conto corrente bancario e della responsabilità patrimoniale.

In tale contesto l'individuazione e le modalità di salvaguardia della parte di pensione necessaria ad assicurare al beneficiario mezzi adeguati alle sue esigenze di vita è riservata alla discrezionalità del legislatore, il quale, come di



seguito meglio precisato, non può sottrarsi al compito di razionalizzare il vigente quadro normativo in coerenza con i precetti dell'art. 38, secondo comma, Cost.

4.- Anche la questione dell'art. 3, comma 5, lettera *b*), del d.l. n. 16 del 2012, come convertito dalla legge n. 44 del 2012, - che ha introdotto l'art. 72-ter nel d.P.R. n. 602 del 1973 - è inammissibile.

Il rimettente si duole del fatto che tale disposizione non sia applicabile al giudizio principale - il cui oggetto non è peraltro ascrivibile alla riscossione coattiva di tributi - sollecitando la Corte ad estenderlo alle procedure esecutive ordinarie.

A prescindere dall'obiettiva difficoltà di rinvenire all'interno della medesima disposizione la norma identificabile come *tertium comparationis* e quella da dichiarare costituzionalmente illegittima, la censura proposta risulta priva di rilevanza, poiché il rimettente - per sua stessa ammissione - non deve fare applicazione della disciplina in questione.

Una norma simile a quella auspicata dal giudice *a quo* - della quale lo stesso non si è avveduto avendo richiamato la formulazione originaria dell'art. 72-ter, come introdotta con l'art. 3, comma 5, lettera *b*), del d.l. n. 16 del 2012 nel testo modificato dalla legge di conversione - è stata inserita proprio nel corpo dello stesso art. 72-ter, quale comma 2-bis, dall'art. 52, comma 1, lettera *f*), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98 - secondo cui «Nel caso di accredito delle somme di cui ai commi 1 e 2 sul conto corrente intestato al debitore, gli obblighi del terzo pignorato non si estendono all'ultimo emolumento accreditato allo stesso titolo». La sua applicazione, tuttavia, è espressamente limitata - come emerge dalla stessa relazione di accompagnamento ai lavori parlamentari - alla riscossione coattiva dei tributi.

5.- Se l'aberratio ictus del rimettente in ordine alle norme censurate nel presente giudizio comporta l'inammissibilità delle questioni proposte, non può sottacersi che il principio di tutela del pensionato di cui all'art. 38, secondo comma, Cost. soffre, in relazione al quadro normativo illustrato, gravi limitazioni suscettibili di comprimerlo oltre i limiti consentiti dall'ordinamento costituzionale.

La combinazione di diverse norme, pure dirette a garantire valori importanti quali la tutela delle ragioni di credito e l'effettività della responsabilità patrimoniale, ha generato, nel caso di specie, interrelazioni che rendono incoerente il sistema delle garanzie a favore del pensionato.

Pur disponendo di ampia discrezionalità nella scelta del tipo di tutela delle condizioni minime di sostentamento del pensionato tra le molteplici ipotizzabili, il legislatore ha determinato una situazione che pregiudica la fruizione di un diritto sociale incompressibile quando i mezzi destinati a tal fine per la semplice confluenza nel conto corrente bancario o postale, perdono il carattere di indisponibilità in relazione a misure cautelari ed espropriative.

È specificamente sotto tale profilo di incompletezza del sistema di tutela del pensionato che l'attuale situazione normativa risulta incompatibile con il precetto contenuto nell'art. 38, secondo comma, Cost.

Il vulnus riscontrato e la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio effettivo per assicurare condizioni di vita minime al pensionato, se non inficiano - per le ragioni già esposte - la ritenuta inammissibilità delle questioni e se non pregiudicano la «priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario» (sentenza n. 23 del 2013), impongono tuttavia di sottolineare la necessità che lo stesso legislatore dia tempestiva soluzione al problema individuato nella presente pronuncia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha inserito il comma 4-ter, lettera *c*), dell'art. 2 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione.



2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, lettera b), del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150085

N. 86

Sentenza 29 aprile - 15 maggio 2015

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Verifica della regolarità della gestione amministrativo-contabile presso la Regione Liguria.

- Nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, Servizi ispettivi di finanza pubblica – del 26 novembre 2013, n. 97572, e relazioni del 15 ottobre 2013 ad essa allegate.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : 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 per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, Servizi ispettivi di finanza pubblica - del 26 novembre 2013, n. 97572, con la quale sono state trasmesse due relazioni sulla verifica amministrativo-contabile eseguita presso la Regione Liguria dal 20 maggio 2013 al 27 giugno 2013; della relazione del 15 ottobre



2013 avente ad oggetto gli scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica; e della relazione del 15 ottobre 2013 avente ad oggetto le spese per il personale, promosso dalla Regione Liguria con ricorso notificato il 31 gennaio-4 febbraio 2014, depositato in cancelleria il 14 febbraio 2014 ed iscritto al n. 3 del registro conflitti tra enti 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 28 aprile 2015 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

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

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 31 gennaio-4 febbraio 2014 e depositato in cancelleria il 14 febbraio 2014, la Regione Liguria ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento, previa dichiarazione di non spettanza allo Stato, della nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, Servizi ispettivi di finanza pubblica - in data 26 novembre 2013, n. 97572, con la quale sono state trasmesse due relazioni sulla verifica amministrativo-contabile eseguita presso la Regione Liguria dal 20 maggio 2013 al 27 giugno 2013; e per l'annullamento delle suddette relazioni, entrambe redatte in data 15 ottobre 2013 e aventi ad oggetto, la prima, gli scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera *d*), della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), e, la seconda, le spese per il personale, ai sensi dell'art. 60, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

2. - Riferisce la ricorrente che, in seguito ad una nota in data 14 maggio 2013 del Ragioniere generale dello Stato, veniva eseguita, dal 20 maggio 2013 al 27 giugno 2013, una verifica ispettivo-contabile avente ad oggetto la gestione finanziaria e le spese del personale della Regione Liguria. All'esito di tale verifica erano redatte, in data 15 ottobre, due distinte relazioni contenenti i risultati dell'ispezione eseguita, relative, l'una, alla verifica di eventuali scostamenti finanziari dagli obiettivi di finanza pubblica sotto il profilo di bilancio e finanziario, l'altra, alla verifica delle spese per il personale, con particolare riguardo agli oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati.

In entrambe le relazioni erano rilevate alcune irregolarità e, nella nota del 26 novembre 2013 con cui esse erano trasmesse alla Regione, si invitava quest'ultima ad adottare i provvedimenti idonei e ad informare il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato delle iniziative intraprese. Si comunicava, inoltre, l'invio delle relazioni alla Corte dei conti, ai sensi di quanto previsto dall'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001; la ricorrente ritiene che fosse prefigurata, infine, l'assunzione di iniziative per sanare le irregolarità e le carenze emerse dall'ispezione (così veniva, infatti, intesa, dalla difesa regionale, l'espressione «si resta in attesa di conoscere l'esito»).

2.1.- Osserva, anzitutto, la difesa della Regione Liguria che la relazione con la quale sono sollevati rilievi critici sulla gestione dell'attività finanziaria e di bilancio pretenderebbe di rinvenire il proprio fondamento nell'art. 14, comma 1, lettera *d*), della legge n. 196 del 2009, così come novellato dall'art. 5 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213.

L'art. 14 comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 196 del 2009 consente allo Stato di attuare verifiche sulla gestione amministrativa e contabile delle amministrazioni pubbliche, con espressa eccezione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Il successivo art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011 ha esteso tali verifiche anche alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, ove emergano indicatori di squilibrio finanziario. Ma la Corte costituzionale, con sentenza n. 219 del 2013, ha dichiarato incostituzionale l'art. 5 citato, in relazione agli artt. 117 e 119 della Costituzione, ritenendo che un generale potere di sorveglianza da parte del Governo sulla gestione amministrativa e contabile delle Regioni pregiudichi la loro autonomia costituzionalmente garantita. Da ciò, secondo la ricorrente, la natura invasiva degli atti impugnati nel giudizio.

La difesa della Regione Liguria osserva, inoltre, che il potere ispettivo sarebbe stato comunque esercitato al di fuori dei presupposti previsti dalla legge, in quanto non vi era evidenza dell'esistenza di alcuno squilibrio finanziario nei conti della Regione, i cui bilanci erano stati favorevolmente sottoposti al controllo della Sezione regionale della Corte dei conti.



2.2.- Con riferimento alla verifica disposta ai sensi dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, e, in particolare, ad alcuni rilievi critici contenuti nella relativa relazione, la difesa della Regione Liguria osserva che il potere ispettivo sarebbe stato esercitato in violazione dell'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione dagli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost. Ciò perché l'art. 60, comma 5, citato, dedicato alla verifica della spesa per il personale, limiterebbe l'ambito ispettivo all'osservanza, da parte regionale, degli accordi collettivi nazionali e decentrati, mentre non consentirebbe un generalizzato potere di verifica sulla gestione del personale regionale. Inoltre, poiché alcune delle irregolarità rilevate muoverebbero da una sorta di improprio sindacato su leggi regionali vigenti, non impugnate tempestivamente dal Governo nel giudizio di legittimità in via principale sulle leggi, la difesa regionale contesta, appunto, che organi amministrativi dipendenti dall'esecutivo possano procedere ad un tale sindacato sulla legittimità e/o sulla applicabilità di leggi regionali validamente vigenti.

Infine, osservando che l'art. 60, comma 5, citato è stato approvato prima della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e ritenendo che esso non sia conforme agli artt. 114 e seguenti Cost., nella loro attuale formulazione, chiede alla Corte costituzionale di sollevare di fronte a se stessa questione di legittimità costituzionale della norma *de qua*, richiamando, a sostegno di tale istanza, le motivazioni della sentenza n. 219 del 2013, di cui viene riportato ampio stralcio.

La difesa della Regione Liguria conclude chiedendo alla Corte costituzionale, previa delibazione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, per violazione degli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost., di dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, Servizi ispettivi di finanza pubblica - effettuare le descritte verifiche ispettive e imporre obblighi alla Regione all'esito di esse, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

3.- Nel giudizio si è costituito, con atto depositato il 17 marzo 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato, preliminarmente, inammissibile e, in subordine, infondato.

In punto di ammissibilità del ricorso, l'Avvocatura generale dello Stato rileva, anzitutto, un difetto di genericità quanto ai parametri costituzionali asseritamente violati: i motivi del ricorso, così come formulati, non sarebbero rispettosi di quanto disposto dall'art. 39, quinto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), poiché si limiterebbero alla generica evocazione di alcune norme costituzionali, senza indicazione delle specifiche sfere di attribuzioni regionali violate, e con un mero rinvio a quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 219 del 2013.

In secondo luogo, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il ricorso sarebbe inammissibile per tardività, in quanto la Regione contesta il potere di effettuare verifiche ispettive, senza però aver impugnato la comunicazione che tali verifiche aveva disposto.

Infine, il ricorso sarebbe inammissibile in quanto la nota in data 26 novembre 2013 del Ragioniere generale dello Stato imporrebbe alla Regione solo l'obbligo di fornire informazioni sui provvedimenti adottati per porre rimedio alle irregolarità riscontrate e sui risultati conseguiti, lasciando, invece, alla sua autonomia la scelta degli interventi necessari, dei loro contenuti e dei tempi.

3.1.- Quanto all'infondatezza del ricorso, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che gli accertamenti di regolarità amministrativa e contabile, fondati esclusivamente sulla documentazione che i soggetti pubblici sono tenuti ad esibire, rientrerebbero tra gli strumenti necessari al perseguimento delle finalità di coordinamento della finanza pubblica, e non avrebbero alcun carattere coercitivo e sanzionatorio. La verifica si esaurirebbe, infatti, in una attività referente, rimettendo alla discrezionalità della Regione l'adozione di eventuali provvedimenti correttivi, nel rispetto del principio di leale collaborazione, per il raggiungimento dei comuni obiettivi, anche di carattere sovranazionale, sanciti dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e regolati dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica.

Il caso in esame sarebbe, per altro, analogo a quello già deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 370 del 2010, in cui è affermato che «il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo».

In conclusione, l'Avvocatura generale dello Stato chiede il rigetto del ricorso, poiché i poteri previsti dall'art. 14, comma 1, lettera *d*), della legge n. 196 del 2009, e dall'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 troverebbero fondamento nelle norme generali sul sistema della finanza pubblica.

4.- In data 19 marzo 2015, la difesa della Regione Liguria ha depositato memoria, in cui contesta i rilievi dell'Avvocatura generale dello Stato in ordine all'inammissibilità e all'infondatezza del conflitto e sviluppa gli argomenti già enucleati nel ricorso introduttivo.



Rispetto alle eccezioni di inammissibilità, osserva che in base al ricorso non potrebbero sorgere dubbi sulle norme costituzionali e sulle competenze regionali in discussione; che la necessità di promuovere il conflitto sarebbe emersa successivamente alla nota del 14 maggio 2013 di avvio dell'ispezione, ossia nel momento in cui sarebbe venuto ad evidenza che il procedimento di verifica si era concretizzato nell'esercizio di un diffuso e penetrante potere di ispezione e di controllo, e quando è stata trasmessa la nota del 26 novembre 2013, con la quale si chiedeva alla Regione l'assunzione di comportamenti correttivi e di adeguamento ai rilievi statali, emergendo con chiarezza la natura invasiva, e non meramente sollecitatoria o collaborativa, dell'attività ispettiva nei confronti dell'autonomia regionale; che, peraltro, solo nel mese di luglio 2013 si è avuta conoscenza della sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione sulla quale la disposta ispezione si fondava, e che consentiva l'attività ispettiva ex art. 14, comma 1, lettera *d*), della legge n. 196 del 2009, a carico anche delle Regioni.

Nel merito, la difesa della Regione sviluppa le argomentazioni del ricorso introduttivo, insistendo per il suo accoglimento.

5.- In data 24 marzo 2015, l'Avvocatura generale dello Stato ha, a sua volta, depositato memoria, in cui insiste per l'accoglimento delle eccezioni di inammissibilità e di merito già formulate nell'atto di costituzione.

In particolare, ribadisce che il ricorso sarebbe inammissibile, in quanto la Regione muoverebbe dall'erroneo presupposto interpretativo secondo cui le attività ispettive contestate sarebbero sfociate nell'imposizione di obblighi specifici, mentre la nota si limiterebbe ad imporre l'obbligo di fornire informazioni sui provvedimenti adottati per porre rimedio alle irregolarità riscontrate.

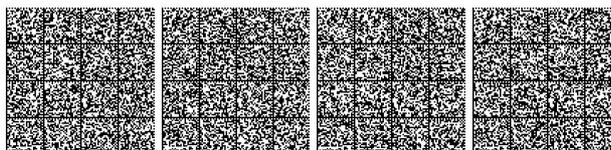
Quanto all'infondatezza del ricorso, l'Avvocatura generale osserva che le attività contestate sarebbero preordinate al controllo sulla spesa pubblica e sui costi del personale e troverebbero il loro fondamento nella competenza, sicuramente statale, di coordinamento della finanza statale con quella locale.

Considerato in diritto

1.- La Regione Liguria ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, per l'annullamento, previa dichiarazione di non spettanza allo Stato, della nota in data 26 novembre 2013, n. 97572, del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, Servizi ispettivi di finanza pubblica - con la quale sono state trasmesse due relazioni sulla verifica amministrativo-contabile eseguita, dal 20 maggio 2013 al 27 giugno 2013, presso la Regione Liguria; e per l'annullamento delle suddette relazioni, entrambe redatte in data 15 ottobre 2013 e aventi, rispettivamente, ad oggetto, l'una, gli scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera *d*), della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), e, l'altra, le spese per il personale, ai sensi dell'art. 60, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

La ricorrente assume, in primo luogo, che non spetterebbe allo Stato disporre presso la Regione una verifica amministrativo-contabile in materia di scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, in quanto lesiva della sua sfera di attribuzioni costituzionali, definita dagli artt. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione. Ritieni, infatti, la Regione che tale verifica sarebbe viziata per carenza di potere, perché disposta sulla base di una disposizione normativa - l'art. 5 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, che rinvia all'art. 14, comma 1, lettera *d*), della legge n. 196 del 2009 - che la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittima, con sentenza n. 219 del 2013, proprio nella parte in cui consentiva lo svolgimento di generalizzate verifiche ispettive sull'attività amministrativa e contabile delle Regioni.

In secondo luogo, afferma che non spetterebbe allo Stato disporre presso la Regione una verifica amministrativo-contabile in materia di spese per il personale, in quanto essa pure lesiva della sfera di autonomia costituzionalmente garantita all'ente regionale dagli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost. Assume, sul punto, la Regione che tale verifica si fonderebbe su una disposizione - l'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 - anch'essa costituzionalmente illegittima, e della quale chiede che la Corte costituzionale rimetta davanti a se stessa la relativa questione di legittimità costituzionale. Ritieni, comunque, che la verifica si sarebbe svolta al di là dei limiti fissati dalla norma appena citata, poiché non si sarebbe limitata ad accertare la spesa in riferimento agli oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati e alla «corretta applicazione degli accordi collettivi stipulati», ai sensi dell'art. 27, quarto comma, della legge 29 marzo 1983,



n. 93 (Legge quadro sul pubblico impiego), cui l'art. 60, comma 5, citato, rinvia, ma si sarebbe tradotta in un sindacato di carattere generale sulla gestione del personale, e in un improprio controllo su leggi regionali vigenti.

2.- In via preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità del ricorso formulate, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, dall'Avvocatura generale dello Stato.

2.1.- Secondo la resistente, il ricorso sarebbe inammissibile, innanzitutto, per tardività, in quanto la Regione Liguria ha contestato la spettanza, in capo allo Stato, del potere di effettuare verifiche ispettive, senza però impugnare la nota del 14 maggio 2013 del Ragioniere generale dello Stato, che tali verifiche ha disposto. La ricorrente si è infatti limitata a censurare, all'esito di esse, la nota ministeriale del 26 novembre 2013, con cui sono state trasmesse le relazioni degli ispettori, nonché tali relazioni.

L'eccezione è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte ha, in più occasioni, ritenuto inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti proposto contro atti consequenziali di atti anteriori non impugnati (sentenze n. 130 del 2014, n. 207 e n. 72 del 2012 e n. 369 del 2010). Nel caso in esame, la nota di trasmissione delle relazioni costituisce un atto consequenziale rispetto alla nota del 14 maggio 2013, con la quale lo Stato, disponendo l'avvio delle ispezioni, ha espresso una chiara manifestazione di volontà di affermare la propria competenza a svolgere verifiche (sentenza n. 370 del 2010). Contestando la Regione la spettanza stessa del potere ispettivo, avrebbe dovuto impugnare innanzitutto la nota ora ricordata.

È vero, quantomeno con riferimento alla parte di ricorso avverso la verifica in materia di scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, che il quadro normativo di riferimento a disposizione della ricorrente è mutato, in seguito alla sentenza n. 219 del 2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma sulla quale la verifica ispettiva si fondava, cioè l'art. 5 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, nella parte in cui consentiva lo svolgimento di attività ispettive "ad ampio spettro" sulla gestione amministrativa e contabile delle Regioni, previste dall'art. 14, comma 1, lettera d), della legge n. 196 del 2009. Tale pronuncia è stata depositata nel luglio 2013, successivamente all'espletamento delle verifiche. E può quindi convenirsi con la ricorrente quando sostiene che il suo interesse a ricorrere in punto di spettanza del potere ispettivo è sorto solo con il deposito della sentenza in questione, la tempestività dell'impugnativa dovendo essere valutata anche alla luce del momento nel quale matura la consapevolezza della lesione. Ma, proprio per questo, la ricorrente avrebbe dovuto tempestivamente impugnare, visto il nuovo quadro normativo di riferimento, anche la nota del 14 maggio 2013 del Ragioniere generale dello Stato, la quale, sul presupposto della spettanza allo Stato del potere ispettivo, aveva disposto le verifiche in discussione.

La mancanza di tale impugnazione determina l'inammissibilità del conflitto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Liguria nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, Servizi ispettivi di finanza pubblica - del 26 novembre 2013, n. 97572, e alle relazioni del 15 ottobre 2013 ad essa allegate, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



n. 87

Sentenza 29 aprile - 15 maggio 2015

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Verifica amministrativo-contabile avente ad oggetto la valutazione delle spese per il personale presso la Regione Marche.

- Note del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, Servizi ispettivi di finanza pubblica – dell'11 settembre 2013, n. 74491, e del 14 aprile 2014, n. 36675, nonché la relazione del 15 gennaio 2014 a quest'ultima allegata.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : 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 per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, Servizi ispettivi di finanza pubblica - dell'11 settembre 2013, n. 74491, con la quale è stata disposta l'esecuzione, presso la Regione Marche, di una verifica amministrativo-contabile avente ad oggetto le spese per il personale, della nota del 14 aprile 2014, n. 36675, con cui la relazione contenente i risultati della verifica amministrativo-contabile eseguita è stata trasmessa alla Regione Marche, nonché di tale relazione redatta il 15 gennaio 2014, promosso dalla Regione Marche con ricorso notificato il 23 giugno-3 luglio 2014, depositato in cancelleria il 3 luglio 2014 ed iscritto al n. 7 del registro conflitti tra enti 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 28 aprile 2015 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

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

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 23 giugno-3 luglio 2014 e depositato il 3 luglio 2014, la Regione Marche ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento, previa dichiarazione di non spettanza allo Stato, della nota in data 11 settembre 2013, n. 74491, del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, Servizi ispettivi di finanza pubblica - con la quale è stata disposta l'esecuzione, presso la Regione Marche, di una verifica amministrativo-contabile avente ad oggetto la valutazione delle spese per il personale, ai sensi dell'art. 60, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche); della suc-



cessiva nota in data 14 aprile 2014, n. 36675, con cui la relazione contenente i risultati della verifica amministrativo-contabile eseguita è stata trasmessa alla Regione Marche; nonché di tale relazione, redatta il 15 gennaio 2014.

2.- Riferisce la ricorrente che, in seguito ad una nota in data 11 settembre 2013 del Ragioniere generale dello Stato, veniva eseguita, dal 7 ottobre 2013 al 7 novembre 2013, una verifica amministrativo-contabile avente ad oggetto la valutazione delle spese per il personale della Regione Marche. All'esito di tale verifica era redatta, il 15 gennaio 2014, una relazione contenente i risultati dell'ispezione eseguita, nella quale si avanzavano una serie di rilievi critici in ordine alla complessiva gestione del personale, da parte della Regione, in relazione agli anni 2008-2012. Tale relazione veniva poi trasmessa alla Regione Marche con nota del 14 aprile 2014, cui perveniva in data 24 aprile 2014. La nota si concludeva affidando «all'iniziativa di codesta Regione l'adozione di provvedimenti idonei all'eliminazione delle criticità rilevate nella predetta relazione», richiedendo che «[i] relativi elementi informativi [siano] inviati, con nota a firma del rappresentante legale dell'Ente», al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, «rispettando l'ordine e il contenuto dei singoli rilievi». La relazione era, infine, inviata, «[a]i fini dell'accertamento di eventuali responsabilità per danno erariale», alla competente Procura regionale della Corte dei conti, in conformità al disposto dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001.

2.1.- Ad avviso della difesa regionale, il conflitto sarebbe ammissibile, in quanto gli atti impugnati presentano indubbia rilevanza esterna, dal momento che l'esercizio del potere ispettivo si è tradotto non solo nella segnalazione delle irregolarità riscontrate, bensì nella richiesta, nei confronti della Regione Marche, di adozione dei provvedimenti idonei all'eliminazione delle irregolarità rilevate.

Nel merito, secondo la difesa regionale, allo Stato non spetterebbe il potere di adottare gli atti impugnati, in quanto fondati su una disposizione di legge, l'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, che, in seguito all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sarebbe divenuto incostituzionale, con riferimento ai sopravvenuti artt. 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione. Osserva, sul punto, la difesa regionale che la disposizione legislativa in questione consente allo Stato l'esercizio di un potere ispettivo analogo a quello attribuito al Ministero dell'economia e delle finanze dall'art. 5 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), introdotto dall'art. 1-bis, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, dichiarato costituzionalmente illegittimo da questa Corte, con sentenza n. 219 del 2013, nella parte in cui consentiva di disporre attività ispettive "ad ampio spettro" sull'attività amministrativa e contabile delle Regioni secondo le modalità previste dall'art. 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Richiamando tale decisione, la difesa regionale rileva che, mentre sono legittime le leggi statali intese ad acquisire dalle Regioni dati utili, anche nella prospettiva del coordinamento della finanza pubblica, e, in particolare, in rapporto alle attribuzioni della Corte dei conti, non sarebbe invece consentito affidare al Governo un potere di verifica, per mezzo dei propri servizi ispettivi, dell'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie delle Regioni. Non sarebbe in ogni caso ammesso un generalizzato controllo statale sull'operato delle Regioni e, in particolare, un penetrante potere di accesso agli uffici regionali, poiché esso eccederebbe i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e si risolverebbe, non solo in una sovrapposizione rispetto alla funzione di controllo attribuita alla Corte dei conti, ma soprattutto in una invasione dello spazio riservato all'autonomia legislativa e organizzativa delle Regioni.

La difesa della Regione Marche richiama, inoltre, la sentenza n. 39 del 2014, in cui la Corte costituzionale, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, come convertito, ha osservato che il legislatore statale non può attribuire «direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, sottraendolo, in tal modo, illegittimamente all'ambito riservato alla potestà normativa di rango primario» delle Regioni.

Per questi motivi, la difesa regionale chiede a questa Corte di sollevare dinanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, in riferimento agli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost., in quanto trattasi di questione senz'altro rilevante ai fini della definizione del conflitto.

2.2.- In subordine, la difesa della Regione Marche osserva che il potere ispettivo, oltre ad essere fondato su una norma asseritamente incostituzionale, sarebbe stato esercitato con modalità che travalicano i limiti ad esso posti dalla stessa disposizione che lo ha istituito e che lo disciplina. Afferma, sul punto, che l'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, in seguito alle abrogazioni operate dall'art. 26 del d.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43 (Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), limiterebbe il potere ispettivo, nell'ambito della gestione finanziaria regionale, all'esame delle sole spese per il



personale, con particolare riferimento alle spese conseguenti agli «oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati», nonché, attraverso il rinvio all'art. 27, comma quarto, della legge 29 marzo 1983, n. 93 (Legge quadro sul pubblico impiego), alla «corretta applicazione degli accordi collettivi stipulati». Dovrebbe, invece, essere esclusa ogni altra valutazione, eccedente la mera verifica del rispetto dei contratti collettivi nazionali e decentrati.

La relazione sulla verifica amministrativo-contabile eseguita, attuale oggetto d'impugnazione, avrebbe, invece, travalicato tali confini, in quanto conterrebbe rilievi critici volti a segnalare casi di asserito contrasto tra la legislazione regionale e la legislazione statale, e tra la legislazione regionale e i contratti collettivi nazionali. Osserva, sul punto, la Regione che tali rilievi non potrebbero appuntarsi su una asserita illegittimità delle leggi regionali, dovendo tali leggi essere, se del caso, ritualmente impuginate di fronte alla Corte costituzionale, né potrebbe il potere ispettivo tradursi nella richiesta di modificare tali leggi. È richiamata, in argomento, la sentenza n. 39 del 2014 di questa Corte, nella quale, sia pur con riferimento al potere di controllo della Corte dei conti, si afferma che le «funzioni di controllo non possono essere spinte sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti», trovando esse «un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali».

La difesa della Regione Marche rileva, infine, che il potere ispettivo avrebbe travalicato i limiti consentiti dall'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 anche sotto altri profili.

Anzitutto, mentre tale disposizione affida al Ministero dell'economia e delle finanze un potere d'ispezione amministrativo-contabile limitato alla verifica della spesa con riguardo all'osservanza dei contratti collettivi nazionali e decentrati, la relazione evidenzerebbe, invece, come tale potere si sia spinto a sindacare i contratti collettivi decentrati, in riferimento ai contenuti dei contratti collettivi nazionali.

In secondo luogo, mentre il potere ispettivo sulla gestione del personale può riguardare l'attuazione, da parte della legislazione regionale, dei contratti collettivi nazionali e decentrati, esso non potrebbe estendersi a verificare l'attuazione delle disposizioni regionali in tema di gestione del personale.

Per tali motivi, la difesa della Regione Marche ritiene che il potere di ispezione, asseritamente esercitato oltre i confini tracciati dall'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, si sarebbe tradotto in una violazione della sfera di autonomia legislativa, organizzativa, contabile e finanziaria della Regione, costituzionalmente garantita dagli artt. 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. (venendo in rilievo sia il «coordinamento della finanza pubblica», sia la competenza legislativa residuale regionale in materia di «organizzazione degli uffici»). Chiede, pertanto, a questa Corte di dichiarare che non spettava allo Stato adottare gli atti impugnati e, per l'effetto, di annullarli.

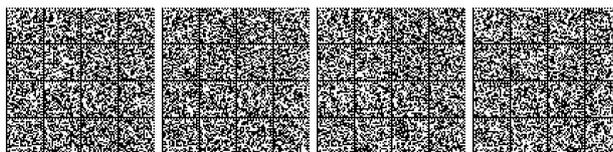
3.- Si è costituito nel giudizio, con atto depositato l'11 agosto 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, in subordine, infondato.

Rileva l'Avvocatura generale dello Stato che il ricorso dovrebbe essere dichiarato inammissibile per plurime ragioni: in quanto esso si fonda sulla presunta illegittimità costituzionale dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, che avrebbe dovuto essere eccepita tramite rituale e tempestiva impugnativa nel giudizio sulle leggi; in quanto non specificerebbe i profili degli atti impugnati che pregiudicherebbero l'autonomia regionale; in quanto la verifica amministrativo-contabile non avrebbe travalicato i confini tracciati dall'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, mancando, dunque, il tono costituzionale del conflitto.

3.1.- Quanto al merito delle censure proposte, l'Avvocatura generale dello Stato osserva, anzitutto, che le verifiche ispettive previste dall'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, sono finalizzate alla valutazione e alla verifica di tutte le spese per il personale, non solo del rispetto degli oneri derivanti dai contratti collettivi. A sostegno di tale interpretazione, osserva che il citato d.P.R. n. 43 del 2008 è stato, a sua volta, abrogato dall'art. 21, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2013, n. 67 (Regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma degli articoli 2, comma 10-ter, e 23-quinquies, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), il quale, ridefinendo le competenze del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ne avrebbe incrementato l'attività di controllo contabile.

In secondo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato rileva come la ricorrente non avrebbe motivato in ordine al presunto contrasto del potere ispettivo previsto dall'art. 60, comma 5, citato, con l'art. 114 Cost., limitandosi a richiamare la sentenza di questa Corte n. 219 del 2013, che si riferirebbe, invece, a fattispecie radicalmente diversa, poiché la disposizione oggetto di quella pronuncia attribuiva al Governo «un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della Regione, nel caso di squilibrio finanziario», duplicando il controllo della Corte dei conti.

Inoltre, l'Avvocatura generale dello Stato osserva come, proprio in quella pronuncia, la Corte avrebbe fatto salvi altri poteri ispettivi, al fine di far valere specifici obblighi gravanti sul sistema regionale, in particolare nella prospettiva di riferirne alla Procura contabile. È richiamata, a tal fine, la sentenza n. 370 del 2010, con cui questa Corte avrebbe



affermato che spetta allo Stato esercitare il potere ispettivo previsto dall'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, ossia una verifica puntuale e mirata ad un determinato settore finalizzato al coordinamento della finanza pubblica.

Per le medesime ragioni, l'Avvocatura generale dello Stato reputa non conferente anche il richiamo alla sentenza n. 39 del 2014, in quanto la Corte, in quella pronuncia, avrebbe censurato l'esercizio del potere statale sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali e non, invece, una verifica mirata e circoscritta, qual è quella consentita dal più volte citato art. 60, comma 5.

Tanto premesso, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che non vi sarebbero i presupposti per lamentare un contrasto dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 con gli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost.

3.2.- Con riferimento alla seconda parte del ricorso regionale, in cui si censura l'esercizio di un potere ispettivo eccedente i limiti previsti dalla legislazione vigente, l'Avvocatura generale dello Stato ribadisce, anzitutto, che il comma 5 dell'art. 60 citato deve essere letto nel contesto dell'intero articolo e della normativa successiva, da cui si desumerebbe che la verifica amministrativa investe tutte le spese per il personale. In secondo luogo, essa rileva, con particolare riferimento al contrasto asseritamente rilevato tra la legislazione regionale, la legislazione statale e la disciplina contenuta nei contratti collettivi, che l'attività svolta non avrebbe in realtà carattere impeditivo o repressivo, bensì conoscitivo-collaborativo, essendosi limitata a riferire alla Regione le irregolarità rilevate, lasciando alla stessa il compito di provvedere alla loro rimozione. Inconferente sarebbe, dunque, anche sotto questo profilo, il richiamo alla sentenza n. 39 del 2014, poiché in quella pronuncia la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione che, in seguito ai controlli della Corte dei conti, obbligava le amministrazioni interessate ad adottare i provvedimenti idonei a ripristinare gli equilibri di bilancio, risultando preclusa, in caso contrario, l'attuazione dei programmi di spesa per i quali fosse accertata la mancata copertura o l'insostenibilità finanziaria.

4.- In vista dell'udienza, in data 2 aprile 2015, la difesa della Regione Marche ha depositato ulteriore memoria, con osservazioni in ordine ai rilievi dell'Avvocatura generale dello Stato.

Contesta, innanzitutto, la Regione che il conflitto sia volto essenzialmente a censurare l'illegittimità costituzionale dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, ricordando che alla Corte costituzionale non sarebbe comunque precluso sollevare di fronte a se stessa questioni di legittimità costituzionale nel conflitto fra enti e, inoltre, che la Regione non aveva impugnato la predetta disposizione nel giudizio in via principale, in quanto essa è divenuta costituzionalmente illegittima solo dopo l'entrata in vigore, in data 8 maggio 2001, della legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. In ogni caso, il ricorso non sarebbe volto a censurare solo la disposizione normativa in esame, in quanto è lamentato anche il travalicamento dei limiti che la stessa disposizione normativa statale impone al potere ispettivo.

In ordine alla presunta inammissibilità per genericità dei parametri costituzionali che si assumono violati, la Regione Marche osserva che le disposizioni indicate nel ricorso - gli artt. 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. - concorrono, tutte insieme, a definire il grado di autonomia politica, legislativa, amministrativa e finanziaria che la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione ha assicurato alle Regioni. Ed è questa autonomia che si assume pregiudicata da un potere ispettivo, qual è quello di cui all'art. 60, comma 5, citato, affidato non ad un organo terzo e imparziale, bensì ad un soggetto riconducibile al potere esecutivo.

Quanto all'assenza di tono costituzionale del conflitto, ritiene la Regione che tale profilo attenga al merito di esso, e non alla sua ammissibilità.

E in relazione al merito, in particolare alle osservazioni contenute nell'atto di costituzione dell'Avvocatura generale dello Stato, la difesa della Regione Marche riconosce che il d.P.C.m. n. 67 del 2013, all'art. 21, comma 1, ha abrogato il d.P.R. n. 43 del 2008, a sua volta responsabile dell'abrogazione dei poteri del Ministero dell'economia e delle finanze di cui all'art. 3 del d.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38 (Regolamento recante le attribuzioni dei Dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nonché disposizioni in materia di organizzazione e di personale, a norma dell'articolo 7, comma 3, della L. 3 aprile 1997, n. 94), e all'art. 2 del d.P.R. 28 aprile 1998, n. 154 (Regolamento recante norme sull'articolazione organizzativa e le dotazioni organiche dei dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, a norma dell'articolo 7, comma 3, della legge 3 aprile 1997, n. 94), ai quali rinvia l'art. 60, comma 5, citato, ed ha ridefinito le competenze del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato all'art. 7, comma 1. Ritiene, tuttavia, che ciò non infici la propria ricostruzione in ordine ai limiti del potere ispettivo, in quanto una disposizione di rango secondario non può in alcun modo ampliare il potere di controllo della Ragioneria generale dello Stato, così come disciplinato dall'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001.

La difesa regionale ribadisce che il potere ispettivo previsto dall'art. 60, comma 5, citato, in quanto attribuito ad un organo riconducibile al Governo e in quanto non si limiti all'acquisizione di dati, bensì preveda un accesso agli uffici regionali, si collocherebbe certamente ben al di là del «punto di sintesi [...] raggiunto a tutela dell'autonomia regionale» (sentenza n. 219 del 2013), né potrebbe essere ricondotto a quelle ipotesi eccezionali che, secondo la giurisprudenza



costituzionale, possono giustificare verifiche ispettive da parte del Governo nei confronti delle Regioni. Al contrario, esso duplicherebbe, in danno delle Regioni, i controlli già affidati alla Corte dei conti.

Infine, con riferimento alla censura proposta in via subordinata, in ordine alla non spettanza allo Stato del potere di adottare gli atti impugnati, sotto il profilo dell'illegittimo esercizio del potere ispettivo di cui all'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, la difesa della Regione Marche osserva che non assumerebbe rilevanza - quantomeno in astratto - la natura collaborativa del potere di controllo dei servizi ispettivi della Ragioneria generale dello Stato, poiché ciò che viene lamentato è che tale potere sia stato esercitato al di fuori dei limiti e dei confini tracciati dalla norma legislativa che lo istituisce e lo disciplina. In particolare, si ricorda che la relazione ispettiva si è spinta a segnalare asseriti contrasti tra leggi regionali e leggi statali o contratti collettivi nazionali, con la conseguenza che l'invito a rimuovere tali irregolarità non può che incidere sulla sfera legislativa regionale, nonché, data la materia a cui quest'ultima si riferisce, sulla sfera di autonomia legislativa, organizzativa, finanziaria e contabile della Regione.

Contesta, infine, la Regione che la scelta di rimuovere le irregolarità segnalate dall'ispettore sia rimessa alla sua discrezionale volontà, sia perché, in tal modo, si svuoterebbe di significato il controllo di cui al citato art. 60, comma 5, sia perché il referto dell'ispezione deve essere trasmesso dall'ispettore alla Procura contabile, con il rischio per la Regione che quelle "criticità", ove non risolte, generino responsabilità per danno erariale.

Per questi motivi, la Regione Marche insiste per l'accoglimento del ricorso.

5.- Anche l'Avvocatura generale dello Stato, in vista dell'udienza, ha depositato, in data 3 aprile 2015, una memoria, in cui insiste per il rigetto del ricorso.

Osserva, in particolare, come il d.P.R. n. 38 del 1998 e il d.P.R. n. 154 del 1998, ai quali l'art. 60, comma 5, rinvia, siano stati non solo abrogati, ma anche sostituiti dal d.P.R. n. 43 del 2008, il quale, a sua volta, è stato poi abrogato e sostituito dal d.P.C.m. n. 67 del 2013. Tali novelle non sarebbero, dunque, idonee a limitare il potere ispettivo esercitato ai sensi dell'art. 60, comma 5, anche perché le disposizioni in esso contenute non riguardavano l'oggetto delle verifiche ispettive, bensì le funzioni che i servizi ispettivi potevano esercitare presso le Amministrazioni destinatarie delle ispezioni.

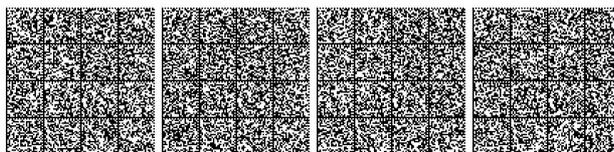
Contesta quindi il rinvio a quanto statuito da questa Corte nelle sentenze n. 39 del 2014 e n. 219 del 2013, in quanto il citato art. 60, comma 5, non consentirebbe una verifica «sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della Regione», bensì una verifica limitata alle spese del personale. Quanto alla richiesta, avanzata alla Corte dalla difesa della Regione Marche, di sollevare dinnanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale dell'anzidetto art. 60, comma 5, l'Avvocatura generale dello Stato rileva come non siano stati adeguatamente individuati e motivati i parametri costituzionali che si assumono violati. In ogni caso, l'Avvocatura generale dello Stato contesta la nozione di autonomia che la Regione Marche assume violata, poiché dal ricorso emergerebbe che l'autonomia, anziché presentarsi come un complesso di competenze che lo Stato deve rispettare, si risolverebbe in un diritto a sottrarsi ad ogni tentativo di contenimento della spesa pubblica e, in definitiva, a quell'obbligo di leale collaborazione che la Corte costituzionale ha indicato come parametro prioritario di valutazione di tutti i rapporti Stato-Regione.

A sostegno della legittimità del potere ispettivo previsto dall'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 l'Avvocatura generale dello Stato invoca le disposizioni normative recate in materia di controllo e monitoraggio dei conti pubblici dalla legge n. 196 del 2009, che pure prevede poteri ispettivi, e, soprattutto, ricorda che l'attività ispettiva avrebbe carattere referente e natura conoscitivo-collaborativa.

Nel caso in esame, infine, tale attività non sarebbe stata esercitata con riguardo all'organizzazione regionale, ma esclusivamente con riferimento al trattamento economico erogato ed ai limiti di finanza pubblica, materie di chiara competenza statale.

Considerato in diritto

1.- La Regione Marche ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento, previa dichiarazione di non spettanza allo Stato, della nota in data 11 settembre 2013, n. 74491, del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, Servizi ispettivi di finanza pubblica - con la quale è stata disposta l'esecuzione, presso la Regione, di una verifica amministrativo-contabile avente ad oggetto la valutazione delle spese per il personale, ai sensi dell'art. 60, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche); della nota in data 14 aprile 2014, n. 36675, con la quale la relazione sulla verifica



amministrativo-contabile, contenente i risultati del controllo effettuato, è stata trasmessa alla Regione Marche; e della relazione, redatta il 15 gennaio 2014.

La ricorrente assume, in primo luogo, che non spetterebbe allo Stato disporre presso la Regione una verifica amministrativo-contabile per la valutazione delle spese per il personale, in quanto essa sarebbe lesiva della sua sfera di attribuzioni costituzionali, definita dagli artt. 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione.

Assume, sul punto, la Regione che tale verifica si fonderebbe su una disposizione - l'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 - costituzionalmente illegittima, e di cui chiede alla Corte di sollevare questione di legittimità costituzionale di fronte a se stessa. In subordine, ritiene che la verifica si sia svolta al di fuori dei limiti fissati dalla norma appena citata, poiché l'attività ispettiva non si sarebbe limitata a verificare la spesa in riferimento agli oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati e alla «corretta applicazione degli accordi collettivi stipulati» (ai sensi dell'art. 27, comma 4, della legge 29 marzo 1983, n. 93, recante «Legge quadro sul pubblico impiego», cui il citato art. 60, comma 5, rinvia), ma si sarebbe tradotta in un sindacato di carattere generale sulla gestione del personale, e in un controllo su leggi regionali vigenti.

2.- In via preliminare, va rilevata la tardività della censura, proposta dalla ricorrente in via principale, circa la spettanza in capo allo Stato e, per esso, al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, del potere di disporre verifiche ispettive ai sensi dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001.

La Regione, infatti, ha impugnato la nota in data 11 settembre 2013, n. 74491, con la quale è stata disposta la verifica ispettiva, ma lo ha fatto oltre il termine decadenziale di sessanta giorni, stabilito dall'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), che decorre dalla notificazione o pubblicazione ovvero dall'avvenuta conoscenza dell'atto impugnato.

Quella prima nota «esprime una chiara manifestazione di volontà dello Stato di affermare la propria competenza a svolgere verifiche» (sentenza n. 370 del 2010), ed è dalla ricezione di essa che la Regione ha avuto conoscenza della decisione dello Stato di procedere a verifiche ispettive. È, dunque, da quel momento che decorre il termine, previsto dalla legge, per contestare la spettanza del potere ispettivo.

Il ricorso, per questa parte, deve dunque ritenersi inammissibile per tardività.

3.- L'inammissibilità per tardività, appena rilevata, non riguarda invece la censura, proposta dalla Regione in via subordinata, relativa non già alla spettanza del potere ispettivo, bensì alle modalità con le quali tale potere è stato in concreto esercitato. La menomazione delle attribuzioni lamentata dalla ricorrente è, infatti, autonomamente imputabile alla nota del 14 aprile 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che trasmette alla Regione la relazione conclusiva dell'ispezione, nonché alla relazione stessa. Da questi atti, tempestivamente impugnati, emergono le concrete modalità di esercizio del potere, contestate dalla Regione.

4.- Va ora esaminata l'eccezione di inammissibilità formulata, per questa parte del ricorso, dall'Avvocatura generale dello Stato, in ordine alla genericità delle censure prospettate. Assume infatti la resistente che il ricorso non specificherebbe in che modo gli atti impugnati violerebbero i parametri costituzionali, a loro volta genericamente evocati.

L'eccezione non è fondata.

In realtà, la ricorrente individua i paragrafi della relazione ispettiva asseritamente lesivi e, con riferimento all'indicazione dei parametri costituzionali, assume che le modalità di svolgimento delle verifiche ispettive, ad opera di organi dipendenti dal Ministero dell'economia e delle finanze, avrebbero determinato un pregiudizio alla complessiva posizione di autonomia costituzionale garantita alla Regione, soprattutto dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, e attraverso il richiamo alla sentenza n. 219 del 2013 di questa Corte.

Tanto appare sufficiente per radicare validamente il conflitto.

5.- La censura proposta in via subordinata dalla Regione Marche è comunque inammissibile, in parte per assenza di tono costituzionale, in parte per carenza di lesività degli atti impugnati.

La difesa della Regione Marche ha sollevato due censure.

Ritiene, innanzitutto, che in alcuni passaggi della relazione ispettiva sarebbero state rilevate irregolarità - in vari atti, fra i quali contratti collettivi decentrati, delibere della Giunta e dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale - non attinenti all'oggetto dell'ispezione, giacché la disposizione legislativa statale consentirebbe verifiche circa la sola osservanza degli oneri derivanti dai contratti collettivi nazionali e decentrati, e non invece un sindacato esteso a tutte le spese per il personale regionale.

In secondo luogo, la Regione evidenzia che gli ispettori avrebbero esteso il controllo al rispetto, da parte del legislatore regionale, dei principi contenuti in leggi statali o della disciplina desumibile da contratti collettivi nazionali.



5.1.- L'esame della prima delle due obiezioni darebbe inammissibilmente ingresso, in un giudizio per conflitto di attribuzione fra enti, ad un sindacato sul rispetto della fonte primaria da parte di atti amministrativi, privo di tono costituzionale, e pertanto non spettante a questa Corte.

Anche se i parametri costituzionali invocabili nei conflitti tra enti ben possono essere integrati da fonti di rango sub-costituzionale (attuative delle disposizioni costituzionali), per costante giurisprudenza di questa Corte il tono costituzionale del conflitto sussiste quando le Regioni non lamentino una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie competenze costituzionali (sentenze n. 263 del 2014, n. 52 del 2013, n. 305 del 2011, n. 412 del 2008, n. 380 del 2007 e n. 467 del 1997). Vanno, dunque, distinti i casi in cui la lesione derivi da un atto meramente illegittimo (la tutela dal quale è apprestata dalla giurisdizione amministrativa), da quelli in cui l'atto è, di per sé, viziato per contrasto con le norme costituzionali sulla competenza (mentre non rileva che l'atto possa essere anche oggetto di impugnazione in sede giurisdizionale: così, espressamente, sentenze n. 137 del 2014 e n. 287 del 2005).

Da questo punto di vista, la Regione Marche chiede un penetrante sindacato sui contenuti della relazione ispettiva, alla luce del dettato normativo primario, al fine di definire confini ed oggetto del potere ispettivo consentito dal citato art. 60, comma 5, ma senza dimostrare, in questa parte del ricorso, che il controllo in concreto operato dagli ispettori, e asseritamente svolto *contra legem*, abbia effettivamente recato pregiudizio, per ampiezza e intensità, alla sua sfera costituzionale di attribuzione.

5.2.- Inammissibili sono altresì le censure mosse dalla ricorrente alle parti della relazione ispettiva, nelle quali sono rilevati, e sottoposti a critica, casi di asserito contrasto tra legislazione regionale e legislazione statale, o tra legislazione regionale e disciplina desumibile da contratti collettivi nazionali.

Per quanto possano risultare fortemente inopportune le espressioni, contenute in varie parti della relazione ispettiva (e particolarmente nel suo capitolo conclusivo), che riconducono alcune irregolarità a vizi di legittimità costituzionale della legislazione regionale, esse non arrivano a ledere la sfera di attribuzione costituzionale della ricorrente. Infatti, tali pur irrituali rilievi non producono effetti su tale sfera, né compromettendo la piena efficacia delle leggi regionali sottoposte a critica, né determinando l'insorgere, in capo alla Regione, di un obbligo giuridico di modificare la propria legislazione all'esito della verifica ispettiva (sentenza n. 39 del 2014).

I rilievi in discussione non possiedono quindi reale attitudine lesiva delle attribuzioni costituzionali della Regione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione Marche nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alle note del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, Servizi ispettivi di finanza pubblica - dell'11 settembre 2013, n. 74491, e del 14 aprile 2014, n. 36675, nonché alla relazione del 15 gennaio 2014 a quest'ultima allegata, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



n. 88

Ordinanza 29 aprile - 15 maggio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati tributari - Omesso versamento dell'IVA - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Soglia di punibilità inferiore a quelle stabilite per la dichiarazione infedele e l'omessa dichiarazione.

– Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 10-ter.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), promosso dal Tribunale ordinario di Milano nel procedimento penale a carico di V.M. con ordinanza del 18 dicembre 2013, iscritta al n. 62 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Udito nella camera di consiglio del 29 aprile 2015 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

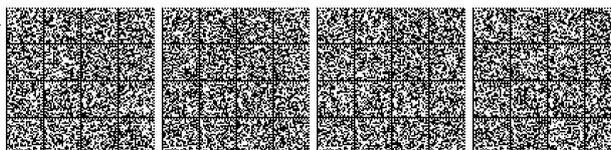
Ritenuto che, con ordinanza del 18 dicembre 2013, il Tribunale ordinario di Milano ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), nella parte in cui, limitatamente ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, prevede per il delitto di omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) una soglia di punibilità inferiore a quelle stabilite per i delitti di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione dagli artt. 4 e 5 del medesimo decreto legislativo, prima delle modifiche operate dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;

che il giudice *a quo* premette di essere investito del processo penale nei confronti di una persona imputata del delitto previsto dalla norma censurata, per avere omesso, quale legale rappresentante di una società in nome collettivo, di versare l'IVA risultante dalla dichiarazione per l'anno 2008 - pari ad euro 67.878 - entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo (27 dicembre 2009);

che il rimettente dubita, peraltro, della legittimità costituzionale dell'art. 10-ter del d.lgs. n. 74 del 2000, nella parte in cui, tramite il richiamo al precedente art. 10-bis, prevede per il delitto contestato una soglia di rilevanza penale di euro 50.000;

che prima delle modifiche introdotte dal d.l. n. 138 del 2011, gli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000 prevedevano, infatti, che la dichiarazione infedele e l'omessa dichiarazione fossero punibili solo qualora l'imposta evasa superasse, rispettivamente, euro 103.291[,38] ed euro 77.468[,53];

che, di conseguenza, qualora l'imputato nel giudizio *a quo*, in luogo di presentare regolarmente la dichiarazione IVA per l'anno 2008 e non versare l'imposta dovuta in base ad essa (euro 67.878), avesse presentato una dichiarazione infedele o avesse omesso di presentare la dichiarazione, non avrebbe commesso alcun reato, giacché l'ammontare dell'imposta evasa sarebbe rimasta al di sotto delle soglie di punibilità stabilite per tali ipotesi: le attuali soglie di punibilità dei delitti di cui agli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000 - ridotte dal d.l. n. 138 del 2011, rispettivamente, ad



euro 50.000 e ad euro 30.000 - sono, infatti, applicabili ai soli fatti commessi dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del citato decreto-legge (17 settembre 2011);

che la convenienza, per il contribuente, di omettere la dichiarazione o di presentarla in modo infedele, piuttosto che presentarla regolarmente e non provvedere al pagamento dell'imposta dovuta, ove l'ammontare di questa fosse superiore ad euro 50.000 ma non ad euro 77.468[53] e ad euro 103.291[38], si risolverebbe in un trattamento discriminatorio, contrastante con il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.);

che l'omessa dichiarazione e la presentazione di una dichiarazione infedele costituiscono, infatti, condotte più insidiose e di più difficile accertamento rispetto a quella, maggiormente trasparente, contestata all'imputato, il quale, rappresentando regolarmente la propria posizione fiscale, ha omesso il versamento dell'importo dichiarato;

che la rilevata discrasia non potrebbe essere, d'altra parte, giustificata con la discrezionalità del legislatore, che è infatti intervenuto con il d.l. n. 138 del 2011 per ridurre i limiti di rilevanza penale dei fatti descritti dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000 ad un importo, rispettivamente, pari e inferiore a quello previsto dalla norma censurata;

che la questione sarebbe, altresì, rilevante nel giudizio *a quo*, giacché dal suo accoglimento deriverebbe il proscioglimento dell'imputato.

Considerato che il Tribunale ordinario di Milano dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), nella parte in cui, limitatamente ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, prevede per il delitto di omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) una soglia di punibilità (euro 50.000) inferiore a quelle stabilite per i delitti di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione dagli artt. 4 e 5 del medesimo decreto legislativo, prima delle modifiche operate dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 (rispettivamente, euro 103.291,38 ed euro 77.648,53);

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte è, peraltro, già intervenuta nei sensi auspicati dal rimettente, dichiarando costituzionalmente illegittima, con la sentenza n. 80 del 2014, la norma censurata «nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto, dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo d'imposta, ad euro 103.291,38»;

che, dunque, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile per sopravvenuta mancanza di oggetto, in quanto, a seguito della sentenza ora citata, la norma censurata è stata già rimossa dall'ordinamento, *in parte qua*, con efficacia *ex tunc* (*ex plurimis*, ordinanze n. 28 del 2015, n. 272 e n. 206 del 2014, n. 321 del 2013).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Milano con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 maggio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 49

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 aprile 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia - Norme della Regione Basilicata - Collegato alla Legge di stabilità regionale 2015 - Disposizioni in materia di intese tra la Regione Basilicata e lo Stato - Disciplina del procedimento di codecisione per il rilascio, ovvero il diniego, dell'atto di intesa da parte della Regione Basilicata - Ricorso del Governo - Denunciata applicabilità della disciplina alle opere energetiche soggette ad intesa regionale, tra cui i gasdotti - Interferenza nell'ambito dei principi fondamentali riservati alla competenza dello Stato nella materia di legislazione concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Contrasto con il principio di sussidiarietà - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4, artt. 27, 28, 29 e 30.
- Costituzione, artt. 97, 117, commi secondo, lett. *m*), e terzo, e 118, primo comma; legge 23 agosto 2004, n. 239, art. 1, comma 1; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 29, comma 2, lett. *g*); decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 37; legge 8 agosto 1990, n. 241, art. 14-*quater*.

Rifiuti - Norme della Regione Basilicata - Collegato alla Legge di stabilità regionale 2015 - Strategia regionale Rifiuti Zero 2020 - Previsione che il Piano regionale di gestione dei rifiuti dovrà provvedere alla progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della Regione, con la definizione di modalità e tempi di dismissione degli impianti di incenerimento esistenti e la contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla riduzione, riciclo, recupero e valorizzazione dei rifiuti - Ricorso del Governo - Contrasto con la norma statale che prevede un sistema integrato a livello nazionale in grado di garantire il principio di autosufficienza nazionale per lo smaltimento dei rifiuti urbani - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4, art. 47, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *s*); decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 35, comma 1.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri p.t. rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, nei confronti della Regione Basilicata in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del Capo IV (articoli 27, 28, 29 e 30) nonché dell'art. 47, comma 4 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 pubblicata sul B.U.R. n. 3 del 31 gennaio 2015 recante: Collegato alla legge di stabilità regionale 2015.

È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Basilicata abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare con l'illustrazione dei seguenti motivi

1) Il Capo IV (articoli 27, 28, 29 e 30) della Legge Regione Basilicata n. 4/15 viola l'art. 117, comma 3, l'art. 118, comma 1, l'art. 117, comma 2, lett. m) e l'art. 97 della Costituzione

1.1. Il Capo IV della legge regionale in epigrafe si intitola «Disposizioni in materia di intese tra la regione Basilicata e lo Stato» e reca disposizioni che regolamentano il procedimento mediante il quale la Regione, dopo aver consultato gli Enti locali, può esprimere il parere, positivo o negativo, in merito ai procedimenti sui quali è richiesta l'intesa tra lo Stato e le regioni.

In particolare, l'art. 27 dispone che «nell'ambito delle materie di legislazione di interesse dei territori e della popolazione appartenente alle Comunità locali, il presente Capo disciplina il procedimento di codecisione per il rilascio, ovvero il diniego, dell'atto di intesa, da parte della Regione Basilicata, previsto dal vigente ordinamento giuridico.»



L'art. 28 definisce l'atto di intesa o di diniego dell'intesa; l'art. 29 disciplina il procedimento per il rilascio ovvero per il diniego dell'intesa e l'art. 30 esclude da detta disciplina le materie della protezione civile e della sanità.

La L.R. Basilicata, dunque, al capo IV, disciplina le modalità di consultazione dei territori in quei procedimenti nei quali l'amministrazione regionale è chiamata ad esprimere la propria intesa o il diniego della stessa.

L'ambito di applicazione dell'articolo 27 ha portata generale e comprende, pertanto, anche tutte le opere energetiche soggette ad intesa regionale, tra cui i gasdotti di competenza di una Direzione Generale del Ministero dello sviluppo economico.

Detta norma è in contrasto con la carta costituzionale, in quanto disciplina le forme e i modi di codecisione all'interno del territorio regionale per raggiungere o negare l'intesa con lo Stato, in materie a legislazione concorrente.

La Corte Costituzionale ha già chiarito a quali titoli di competenza vadano ascritte le disposizioni normative concernenti la disciplina dell'intesa.

Con sentenza n. 331/2010, infatti, il Giudice delle leggi ha affermato che: «la disciplina normativa di queste forme di collaborazione e dell'intesa stessa, spetta... al legislatore che sia titolare della competenza legislativa in materia: si tratta, vale a dire, del legislatore statale, sia laddove questi sia chiamato a dettare una disciplina esaustiva con riferimento alla tutela dell'ambiente, sia laddove la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia. Anche in quest'ultimo caso, infatti, determinare le forme ed i modi della collaborazione, caratteristica, quale principio fondamentale, l'assetto normativo vigente e le stesse opportunità di efficace conseguimento degli obiettivi prioritari, affidati dalla Costituzione alle cure del legislatore statale.»

La legge n. 239 del 2004 (Riordino del settore energetico) sancisce all'articolo 1, comma 1, che «sono principi fondamentali in materia energetica, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma Cost., quelli posti dalla presente legge» ed il successivo comma 7, lett. *h*) riserva a favore dello Stato l'esercizio delle funzioni amministrative in tema di imposizione e vigilanza sulle scorte energetiche obbligatorie; laddove il comma 8 lett. *b*), numero 2 assegna allo Stato funzioni in merito al settore del gas naturale e l'individuazione della rete nazionale dei gasdotti. In tali campi è indefettibile il principio dell'intesa, assunto a principio fondamentale negli ambiti individuati dalle citate disposizioni.

La Corte Costituzionale ha già qualificato le norme interposte invocate come principi fondamentali della materia di potestà legislativa concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (tra le tante, sentenze n. 124 del 2010, n. 282 del 2009 e n. 383 del 2005).

1.2. Analogamente, l'art. 29, comma 2, lettera *g*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) - ulteriore parametro interposto, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale - riserva allo Stato, come già riconosciuto dalla Corte Costituzionale, funzioni amministrative e autorizzatorie in materia di impianti costituenti parte della rete energetica nazionale e le altre reti di interesse nazionale di oleodotti e gasdotti (sentenze n. 313 del 2010 e n. 383 del 2005). Le richiamate disposizioni, sulla scorta degli insegnamenti espressi dalla Corte Costituzionale, con la nota sentenza n. 303 del 2003, in virtù del principio di legalità, hanno l'effetto della conseguente attrazione della competenza legislativa per la disciplina delle funzioni «chiamate in sussidiarietà».

Gli articoli 27 e seguenti, della Legge Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4, sono stati dunque emanati in aperta violazione non solo dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto regolano, illegittimamente, principi fondamentali riservati alla competenza dello Stato, bensì anche in violazione dell'art. 118, primo comma, Cost.

Infatti, il problema della competenza legislativa dello Stato non può essere risolto esclusivamente alla luce dell'art. 117 Cost., come ripetutamente chiarito dalla Corte Costituzionale (*ex plurimis*: C. Cost. sent. n. 6 del 2004), ma con una ricostruzione che tenga conto dell'esercizio del potere legislativo di allocazione delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., conformemente a quanto già la Corte costituzionale ha sancito a seguito del nuovo assetto costituzionale (*cf.* sentenza 303 del 2003).

In questa logica, la legge n. 239/2004 e le altre discipline specifiche in materia di energia, come quelle relative ai procedimenti di autorizzazione di infrastrutture lineari energetiche, (legge n. 330/2004, e da ultimo D.L. 133/2014, convertito nella legge n. 164 del 2014, cosiddetto Sblocca-Italia, entrambe modificative del decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001), pur nel rispetto del vigente ordinamento costituzionale ed in particolare dell'attribuzione di potestà legislativa di tipo concorrente alle Regioni in tema di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», hanno ridefinito in modo unitario ed a livello nazionale i procedimenti di autorizzazione delle maggiori infrastrutture lineari energetiche, in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative.



In tal guisa, pur ritenendo che la normativa soprarichiamata non contenga, *in parte qua*, principi fondamentali volti a guidare il legislatore regionale nell'esercizio delle proprie attribuzioni, essa tuttavia costituisce, nel ricostruito quadro costituzionale, norma di dettaglio auto-applicativa non suscettibile di essere sostituita da singole Regioni.

Se infatti ciò fosse possibile, si potrebbe giungere a una procedura «per il rilascio, ovvero il diniego, dell'atto di intesa...» diversa per ogni regione italiana.

Con riguardo al citato D.L. 133/2014, convertito nella legge n. 164 del 2014, ed in particolare all'articolo 37, nella parte in cui ha modificato, tra l'altro, l'art. 52-*quinquies*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità», laddove trattasi di infrastrutture lineari energetiche, stabilisce il termine di trenta giorni per il procedimento di rilascio dell'intesa, decorso il quale il parere si intende acquisito.

La legge Regione Basilicata, invece, all'art. 29, reca un allungamento notevole dei termini che vengono portati a 90 giorni, vanificando così totalmente l'intento acceleratorio delle procedure voluto dal legislatore statale.

1.3. Inoltre, con specifico riferimento ai procedimenti di autorizzazione di infrastrutture lineari energetiche, le norme impugnate violano, altresì, l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., ridondando in ambiti materiali espressamente riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in punto di determinazione dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali.

Il procedimento unico di autorizzazione, in via generale, attuandosi mediante la convocazione della conferenza dei servizi, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nelle ipotesi di diniego dell'intesa, ne imporrebbe il superamento per il tramite della procedura aggravata di cui all'art. 14-*quater*, comma 3, della legge 8 agosto 1990, n. 241.

In ultima istanza, dunque, la norma regionale introduce un'alterazione nel procedimento di composizione d'interessi confliggenti, disciplinato dal legislatore statale nell'art. 14-*quater*, legge n. 241/1990, da ritenersi, ai sensi dell'art. 29, comma 2-*ter*, della medesima legge, norma afferente ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*) della Costituzione, ed in quanto tale, suscettibile di modificazioni solo ad opera del legislatore statale, cui è riconosciuta competenza legislativa esclusiva nella materia *de qua*.

1.4. D'altro canto, siffatta alterazione del quadro normativo, introducendo ulteriori oneri procedurali e tempi ingiustificatamente prolungati, viola il principio di buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97, secondo comma, della Costituzione.

Si ritiene pertanto che il Capo IV (e quindi gli articoli 27, 28, 29 e 30) debba essere dichiarato incostituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma Cost. in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, dell'art. 118, primo comma, Cost. sul principio di sussidiarietà, dell'art. 117, secondo comma, lett. *m*), in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e dell'art. 97, secondo comma Cost. sul buon andamento della pubblica amministrazione.

2) *L'art. 47, comma 4 della Legge Regione Basilicata n. 4/15 viola l'articolo 117, comma 2, lett. s) della Costituzione*

L'articolo 47, comma 4, recante «Strategia regionale Rifiuti Zero 2020» prevede la progressiva eliminazione degli inceneritori nel territorio della Basilicata disponendo che il Piano regionale di gestione dei rifiuti definisca, tra gli obiettivi prioritari, modalità e tempi di dismissione degli stessi, con contestuale adozione di soluzioni tecnologiche e gestionali destinate esclusivamente alla riduzione, al riciclo, al recupero e alla valorizzazione dei rifiuti.

Ciò in applicazione dei principi di precauzione, sostenibilità, efficienza ed economicità, fissati dall'art. 178 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante Norme in materia ambientale.

La norma ha pertanto l'«obiettivo prioritario» di eliminare dal territorio regionale gli inceneritori.

Il D.L. n. 133/2014, convertito nella legge n. 164/2014, annovera, tra le misure urgenti in materia ambientale, quelle per la realizzazione su scala nazionale di un sistema adeguato e integrato di gestione dei rifiuti urbani, per conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, per la gestione e per la tracciabilità dei rifiuti, attribuendo allo Stato la competenza ad individuare un sistema nazionale integrato e moderno di gestione e smaltimento dei rifiuti, necessario a garantire il principio di autosufficienza nazionale (e quindi non più limitato al solo bacino regionale dove è localizzato l'impianto).

Lo Stato individua, a livello nazionale, la capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, con l'indicazione espressa della capacità di ciascun impianto, nonché gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo.

Ciò al fine del progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio.



Peraltro, l'articolo 35, comma 1 del D.L. n. 133/2014 recita: «Gli impianti così individuati costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica».

Ciò posto, l'articolo 47 della legge regionale, prevedendo la progressiva eliminazione dei predetti impianti di incenerimento, contrasta con la norma statale che prevede un sistema integrato a livello nazionale in grado di garantire il principio di autosufficienza nazionale per lo smaltimento dei rifiuti urbani.

In merito, la sentenza n. 249/2009 della Corte Costituzionale chiarisce che «il carattere trasversale della materia della tutela dell'ambiente, se da un lato legittima la possibilità delle Regioni di provvedere attraverso la propria legislazione esclusiva o concorrente in relazione a temi che hanno riflessi sulla materia ambientale, dall'altro non costituisce limite alla competenza esclusiva dello Stato a stabilire regole omogenee su tutto il territorio nazionale per procedimenti e competenze che attengono alla tutela dell'ambiente e alla salvaguardia del territorio»

Alla luce delle suesposte considerazioni, il comma 4 dell'articolo 47 della legge in esame contrasta con la normativa statale di riferimento (articolo 35 del D.L. n. 133/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 164/2014) e viola l'articolo 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione che consegna alla competenza esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

P. Q. M.

Alla luce di quanto sopra esposto, si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale del Capo IV (articoli 27, 28, 29 e 30) della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 per violazione dell'art. 117, terzo comma, dell'art. 118, primo comma, dell'art. 117, secondo comma, lett. m) e dell'art. 97, secondo comma della Costituzione nonché dell'art. 47, comma 4 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione.

Si produce l'estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 27 marzo 2015.

Roma, 31 marzo 2015

Avvocato dello Stato: WALLY FERRANTE

15C00154

N. 50

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 aprile 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Energia - Norme della Regione Toscana in materia di geotermia - Disposizioni urgenti finalizzate ad assicurare l'installazione di 150 MW di potenza geotermoelettrica aggiuntiva, garantendo la sostenibilità ambientale e socio economica dei territori interessati dai permessi di ricerca relativi alle risorse geotermiche - Previsione che i procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca e delle relative proroghe, degli atti di assenso per la realizzazione di pozzi esplorativi, nonché degli atti ad essi preordinati relativi all'alta ed alla media entalpia, restano sospesi fino alla determinazione da parte della Giunta regionale del numero massimo dei pozzi esplorativi da assentire e dei criteri e parametri per la loro corretta distribuzione sul territorio, e comunque per non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale - Ricorso del Governo - Denunciata dilatazione del termine stabilito dal legislatore statale per la definizione delle procedure di autorizzazione alla costruzione dei suddetti impianti - Violazione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" - Esorbitanza dalla potestà legislativa regionale concorrente nella stessa materia - Violazione del principio di leale collaborazione (qualora



la sospensione temporanea si riferisca anche al rilascio dell'intesa regionale prevista dall'art. 3, comma 2-bis, del decreto legislativo n. 22 del 2010 per i permessi relativi ad impianti pilota) - Contrasto con la normativa sovranazionale che vieta di apporre limiti alla produzione attraverso il mancato rilascio di titoli permissivi - Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

- Legge della Regione Toscana 16 febbraio 2015, n. 17, art. 1, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e terzo; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, artt. 2, comma 1, e 12, commi 3 e 4; (direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001; direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009; Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici domicilia in Roma, Via dei Portoghesi, 12 nei confronti della Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 16 febbraio 2015, n. 17, «Disposizioni urgenti in materia di geotermia», pubblicata nel B.U.R. Toscana del 25 febbraio 2015, n. 8, quanto all'art. 1, commi 1 e 2, per violazione dei principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» prevista dall'art. 117, comma 3, Cost., del principio di leale collaborazione, e del vincolo del rispetto dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali previsto dal medesimo art. 117, comma 1, Cost., ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

La predetta legge della Regione Toscana viene impugnata con riferimento alle richiamate disposizioni, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 10 aprile 2015, depositata in estratto unitamente al presente ricorso, per i seguenti motivi.

MOTIVI

1) L'art. 1, commi 1 e 2, della l.r. n. 17/2015 è illegittimo per violazione dei principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» prevista dall'art. 117, comma 3, Cost. e del principio di leale collaborazione.

I commi 1 e 2 dell'articolo 1, della legge della Regione Toscana del 16 febbraio 2015, n. 17 recitano:

«1. Al fine di assicurare l'installazione di 150 MW di potenza geotermoelettrica aggiuntiva, garantendo la sostenibilità ambientale e socio economica dei territori interessati dai permessi di ricerca relativi alle risorse geotermiche, la Giunta regionale, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, stabilisce con deliberazione:

- a) il numero massimo dei pozzi esplorativi da assentire;
- b) i criteri e i parametri per la loro corretta distribuzione sul territorio.

2. Fino all'approvazione del provvedimento di cui al comma 1 e, comunque, non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, sono sospesi i procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca e delle relative proroghe, degli atti di assenso per la realizzazione di pozzi esplorativi, nonché degli atti ad essi preordinati relativi all'alta ed alla media entalpia».

1.1. - Le descritte norme nel prevedere la sospensione dei procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca geotermica e delle relative proroghe, nonché degli atti di assenso per la realizzazione di pozzi esplorativi e degli atti ad essi preordinati relativi all'alta e media entalpia, fino all'intervenuta determinazione del numero massimo di pozzi esplorativi assentibili e dei relativi criteri di distribuzione territoriale, si riflettono negativamente sugli investimenti nella produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile geotermica in quanto ritardano corrispondentemente, ancorché nel limite massimo di sei mesi, le procedure autorizzative alla costruzione e all'esercizio di detti impianti.

Esse violano, pertanto, la disciplina fondamentale di competenza dello Stato riguardando nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» prevista dall'art. 117, comma 3, Cost.

Premesso che l'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 387/2003 contempla tra le fonti rinnovabili la fonte energetica geotermica, i principi fondamentali in materia si ricavano, invero, dalla legislazione statale e, attualmente, dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità).



L'art. 12, comma 3, del richiamato d.lgs. n. 387/2003 prevede, in particolare, che «La costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o altro soggetto istituzionale delegato dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico».

Il successivo comma 4 prevede, inoltre, che «L'autorizzazione di cui al comma 3 è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni. Il termine massimo per la conclusione del procedimento di cui al presente comma non può comunque essere superiore a centottanta giorni».

Ebbene, l'indicazione del termine, contenuto nell'art. 12, comma 4, deve qualificarsi quale principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», e risulta violato nella parte la disciplina regionale sospende le richiamate procedure autorizzative fino all'approvazione del piano regionale, e comunque per sei mesi, e cioè per un termine più ampio di quello previsto dal legislatore statale per la definizione del procedimento predetto.

Codesta Corte ha, infatti, già censurato disposizioni regionali recanti la sospensione, fino all'adozione di atti pianificatori, anche entro un termine massimo definito, delle procedure autorizzative per la realizzazione di impianti di produzione energetica alimentati da fonti rinnovabili, affermando che tale disposizione costituisce un principio fondamentale della materia perchè «risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo (cfr: sentenze n. 383 e n. 336 del 2005).» (Corte cost. n. 364/2006).

Né può replicarsi che altro sono i titoli abilitativi alla ricerca altro i titoli amministrativi necessari per la produzione dell'energia. In proposito, è sufficiente ricordare che in campo geotermico vi è, infatti, una stretta connessione tra la disciplina della ricerca e quella della coltivazione delle risorse geotermiche, com'è dimostrato dall'art. 8, comma 1 del d.lgs. n. 22/2010, che afferma l'inscindibilità dei profili della ricerca e della coltivazione delle risorse geotermiche, considerato che il permesso di ricerca integra un antecedente logico ed un presupposto giuridico per il rilascio della concessione di coltivazione, in un rapporto di presupposizione logica tra le attività di ricerca delle risorse geotermiche e la produzione di energia da fonte geotermica (condotta in forza di concessione di coltivazione di dette risorse).

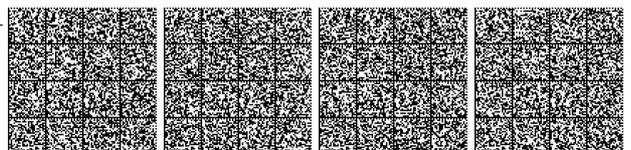
Il rilascio di detti atti autorizzatori è, in altre parole, condizione per ottenere i successivi atti concessori volti ad ottenere il combustibile rinnovabile di alimentazione degli impianti che sfruttano le risorse geotermiche per la produzione dell'energia elettrica, per il teleriscaldamento, per il riscaldamento e/o raffrescamento di piccole o medie utenze.

La prevista sospensione dei permessi di ricerca (e relative proroghe) e gli atti di assenso per la realizzazione di pozzi esplorativi, considerata l'unitarietà del corpus normativo relativo al settore geotermico, comprendente la disciplina della ricerca e della coltivazione delle risorse geotermiche, si pone, quindi, in contrasto con le sopra citate norme statali, che costituiscono principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», come tali vincolanti la competenza legislativa regionale concorrente ai sensi dell'articolo 117, comma 3 della Costituzione.

1.2 - Non solo, ove si ritenesse che la sospensione (seppur temporanea) degli atti di assenso di cui all'art. 1 della legge regionale in esame si riferisce anche al rilascio dell'intesa regionale ex art. 3, comma 2-bis del d.lgs. n. 22/2010 per i permessi di ricerca per impianti pilota, sussiste anche sotto altro aspetto la violazione dell'art. 117, comma 3, per invasione della competenza statale di principio in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e la violazione del principio di leale collaborazione.

In proposito si possono utilmente richiamare le considerazioni già svolte da codesta Corte rispetto a disposizioni regionali comportanti l'automatico diniego dell'intesa per progetti di infrastrutture energetiche ritenuti incompatibili con atti generali regionali, quale strumento elettivo per un confronto tra lo Stato e le regioni per un corretto ed armonico esercizio delle rispettive competenze: «(...) le norme regionali impugnate determinano una procedura di cooperazione — segnata dalla prevalente volontà di una parte — distinta dall'intesa, individuata invece in via ordinaria dal legislatore statale quale presupposto necessario ai fini del contemperamento degli interessi dei diversi livelli territoriali di governo, e conseguentemente violano l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione».

Al riguardo, codesta Corte, anche con specifico riferimento alla materia di potestà concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», ha, invero, costantemente affermato che «la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una “drastica previsione” della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso» (*ex plurimis*, sentenza n. 165 del 2011),



ma che siano invece necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (*ex plurimis*, sentenze n. 278 e n. 121 del 2010), come presupposto fondamentale di realizzazione del principio di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 117 del 2013, n. 39 del 2013, n. 24 del 2007 e n. 339 del 2005).

Pertanto norme regionali che determinano un irragionevole pregiudiziale irrigidimento della posizione della Regione nella trattativa «producono, tra l'altro, l'effetto paradossale di precludere qualsiasi potere di negoziazione al Presidente della Giunta regionale, comunque costretto a negare a priori l'intesa, anche in caso di convergenza tra interesse statale e interesse regionale nella localizzazione e realizzazione dei menzionati impianti.» (Corte cost. n. 182/2013; relativo peraltro a fattispecie nella quale si prevedeva il ricorso sistematico a procedura aggravata per superare il contrasto tra Stato e regione, mentre nella fattispecie la norma addirittura esclude in radice ogni competenza statale).

Ne discende che se si ritiene che la sospensione (seppur temporanea) degli atti di assenso di cui all'art. 1 della legge regionale in esame sia da riferirsi anche al rilascio dell'intesa regionale ex art. 3, comma 2-*bis* del d.lgs. n. 22/2010 per i permessi di ricerca per impianti pilota, che ex tabulas verrebbe a priori inibita già a livello legislativo dalla Regione, risulta conseguentemente violato, anche sotto tale profilo, l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione.

2) L'art. 1, commi 1 e 2, della l.r. n. 17/2015 è illegittimo per violazione degli obblighi comunitari ed internazionali ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost.

La sospensione dei procedimenti stabilita con la legge regionale in esame, impedendo per un non esiguo lasso di tempo il rilascio di titoli permissivi, collide anche con l'ordinamento internazionale e comunitario.

Codesta Corte, invero, con riferimento a limitazioni nelle procedure autorizzative concernenti impianti alimentati da fonti rinnovabili, «(...) ha già rilevato che la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120) e quella comunitaria (direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE e direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE) manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili; ha, conseguentemente, dichiarato l'illegittimità, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., di una disposizione regionale che prevedeva limiti massimi autorizzabili di potenza di energia da fonti rinnovabili (sentenza n. 124 del 2010).» (Corte cost. n. 85/2012, con riferimento ad una limitazione che la Regione Veneto voleva apporre alla potenza degli impianti autorizzabile fino ad una determinata data, in attesa della pianificazione anche regionale).

Anche nella fattispecie, la limitazione alla produzione attraverso il mancato rilascio di titoli permissivi per un considerevole lasso di tempo, fino a sei mesi, incide in senso riduttivo sulla produzione con conseguente violazione della disciplina comunitaria ed internazionale che osta all'apposizione di tali limiti, ancorchè non a titolo definitivo.

L'articolo 1, commi 1 e 2, della legge regionale in esame, in sintesi, viola: i principi fondamentali di competenza dello Stato in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», rientrante nella competenza legislativa solo concorrente delle Regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione; il principio di leale collaborazione; il vincolo all'esercizio della competenza legislativa regionale nel rispetto dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali imposto dall'art. 117, comma 1, della Costituzione.

Per i motivi sopra enunciati la norma regionale deve quindi essere impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

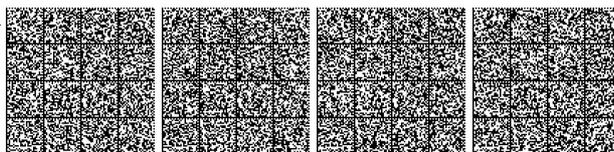
P.Q.M.

Alla luce di quanto sopra esposto si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge n. 17/2015 della Regione Toscana nei limiti anzidetti.

Si deposita l'estratto in originale della delibera del Consiglio dei ministri del 10 aprile 2015.

Roma, 14 aprile 2015

L'Avvocato dello Stato: ANGELO VENTURINI



N. 81

Ordinanza del 12 febbraio 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Ruggiero Gianfranco ed altri contro il Ministero della difesa.

Militari - Personale militare in servizio per conto dell'ONU in zone d'intervento - Estensione dei benefici combattentistici di cui alla legge n. 390 del 1950 - Limitazione, secondo l'interpretazione della norma censurata del Consiglio di Stato costituente "diritto vivente", alla sola campagna di guerra del 1940-1945 - Violazione del principio di uguaglianza per l'ingiustificato diverso trattamento di situazioni omogenee.

- Legge 11 dicembre 1962, n. 1746, articolo unico.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL FRIULI-VENEZIA GIULIA

Sezione Prima

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

Sul ricorso numero di registro generale 472 del 2014, proposto da: Gianfranco Ruggiero, Celestino Bertoncini, Fabio Canteri, Alfredo Caso, Roberto Corba, Erminio Repetto, Massimo Palamin, Claudio Pinca, Guido Cappella, Fabio Muzj, Loris Mazzer, Pasquale Rinaldo, Paolo Scimone, Giuseppe Usai, Alessandro Metalli, Rosa La Rocca, Giulio Fiorentino, Giovanni Arba, Maria Luigia Avella, Fabrizio Bulzariello, Antonio De Cianni, Dino Borgobello, Mario Del Bene, Giancarlo Blasig, Domenico Amodeo, Salvatore D'Amico, Gianmaria Cianciolo, Donato Dei Negri, Luca Canoci, Massimiliano Nascig, Bruno Nappa, Carlo D'Ariano, Tarcisio Perini, Claudio Lazzari, Maurizio Atzeri, Lauro Massari, Sante Colussi, Christian Concina, Silvestro Guarivo, Emanuele Volpone, Dario Ambrogio Topran Cutin, Fabio Collu, Marco Tudini, Elvis Giglio, Andrea Soro, Marco Milelli, Gabriele Usai, Donato Tripodi, Giovanni Izzo, Alessandro Tiburli Marini, Gaetano Natele, Atos Pecile, Antonio Durigan, Antonio Genobile, Guido Alterio, Enrico Mossa, Domenico Salzillo, Emanuele Cozzutto, Luca Calandro, Pietro Angelo Linciano, Riccardo Corazzi, Maurizio Carretta, Rosario Di Salvo, Stefano Garrapa, Nicola Cogo, Tiziano Favaro, Lorenzo Maria Meocci, Cristiano Comand, Sabatino La Guardia, Attilio Cantalupo, Stefano Azzarone, Francesco Manzari, Stefano Zalla, Pasquale Iodice, Bruno Stocchi, Roberto Bassi, Paolo Grecucci, Giovanni Ajola, Renato Salvatore Serri, Luca Fusetti, Andrea Evangelista, Giuseppe Luraghi, Citino Mallaci, Filippo Catania, Alessandro Zanut, Cristian Scarsella, Paolo Brandi, Roberto Sturzi, Francesco Ardemagni, Christian Polifcka, Giuseppe Ettore, Giulio D'Andrea, Giovanni Valle, Donato Spinelli, Giovanni Principe, Massimo Giovannelli, Stefano Pascale, Paolo Mazzo, Claudio Galeota, Saverino Fotia, Massimiliano Argelati, Paola Lenardon, Toni Barbieri, Antonio Cioppa, Nicola Palmucci, Massimo Sartori, Antonio Vittorio Maio, rappresentati e difesi dall'avv. Michele Cipriani, con domicilio eletto presso la segreteria generale del T.A.R. in Trieste, piazza Unità d'Italia n. 7;

Contro Ministero della difesa, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata in Trieste, piazza Dalmazia n. 3; Ministero della difesa - Direzione gen. personale militare - V reparto, Direzione gen. della previdenza militare e della leva - I reparto;

Inps gestione Inpdap, rappresentato e difeso dagli avv. Dario Marinuzzi, Luca Iero, con domicilio eletto presso il secondo, in Trieste, c/o Inps - V. S. Anastasio n. 5;

Per l'accertamento del diritto dei ricorrenti al riconoscimento di tutti benefici relativi al trattamento stipendiale, all'indennità di buonuscita ed al trattamento pensionistico, di cui all'articolo unico della legge n. 1746/1962 e, in particolare, di quelli previsti dall'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, dall'art. 1858 del decreto legislativo n. 66/2010 e dall'art. 3 della legge n. 390/1950 in relazione ai servizi prestati da ciascuno dei ricorrenti nel corso di missioni svolte per conto dell'ONU in zone di intervento definite con decreti del Capo di Stato Maggiore della difesa dell'11 gennaio 2007 e del 10 maggio 2013, ed alla correlata supervalutazione di tali periodi di servizio anche



oltre il termine quinquennale di cui all'art. 5, comma 2 del decreto legislativo n. 165/1997, oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali sulle somme rivalutate spettanti per i titoli anzidetti;

Delle note dal n. 1 al n. 199 del Ministero della difesa - Direzione generale personale riportate nel ricorso che negano il riconoscimento dei benefici combattentistici sopra indicati;

Per la condanna del Ministero della difesa a corrispondere ai ricorrenti tutti i benefici combattentistici;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della difesa e di Inps gestione ex Inpdap;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2015 il dott. Umberto Zuballi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. I ricorrenti, tutti ufficiali, sottufficiali, graduati e militari agiscono in giudizio in sede di giurisdizione esclusiva chiedendo il riconoscimento dei benefici combattentistici di cui all'articolo unico della legge n. 1746 del 1962, all'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1973, all'art. 3 della legge n. 390 del 1950 e infine all'art. 5 del decreto legislativo n. 165 del 1997, in sostanza per ottenere i benefici derivanti dalla super valutazione dei periodi di svolgimento di servizio in missioni per conto dell'Onu ed equiparate, benefici riguardanti il trattamento di buonuscita, variazioni stipendiali e altri.

2. Alcuni tribunali amministrativi regionali pronunciandosi su identiche questioni hanno riconosciuto il beneficio richiesto; tra questi il Tar del Friuli-Venezia Giulia con la sentenza n. 450 del 2014 e il Tar Lombardia con la sentenza n. 1168 del 2014.

3. Il Consiglio di Stato con la sentenza n. 5172 del 2014 ha annullato la citata sentenza del Tar Lombardia affermando che l'interpretazione corretta della legge n. 1746 del 1962 articolo unico, limita il beneficio della super valutazione prevista dalla legge n. 390 del 1950 solamente alle campagne di guerra del 1940-1945.

4. La sentenza del Consiglio di Stato sopra citata costituisce attualmente il diritto vivente in materia. Peraltro questo collegio solleva d'ufficio la questione di costituzionalità dell'articolo unico della legge n. 1746 del 1962 interpretato, alla luce della legge n. 390 del 1950, come riferito unicamente alle campagne della seconda guerra mondiale.

5. Invero, l'attività svolta dai militari italiani per conto dell'Onu nelle cosiddette missioni di pace o equiparate si deve considerare, per le concrete modalità e i rischi anche mortali, equivalente a una campagna di guerra vera e propria, anche se le finalità sono ovviamente quelle di mantenere ovvero ripristinare la pace.

6. La limitazione dei benefici previsti espressamente dalla legge alle sole attività belliche della seconda guerra mondiale costituisce una disparità di trattamento in situazioni sostanzialmente identiche, e quindi si pone in violazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 della Costituzione repubblicana.

7. In punto di rilevanza, la questione risulta decisiva nella presente controversia, in cui i benefici richiesti dai militari sono collegati all'interpretazione attuale della citata normativa.

8. Va pertanto sollevata, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge n. 1746 del 1962 come interpretato dal diritto vivente e dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, principio di eguaglianza sostanziale.

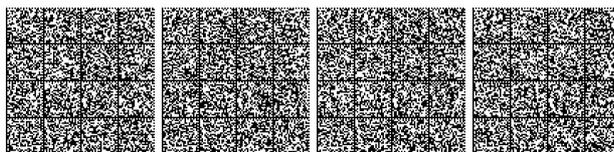
9. Il presente giudizio viene conseguentemente sospeso sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulla questione così sollevata, disponendosi l'immediata trasmissione degli atti di causa alla Corte stessa.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia (Sezione Prima) chiede che la Corte costituzionale, in accoglimento delle censure di cui alla presente ordinanza, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge n. 1746 del 1962 come interpretato dal diritto vivente e dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato per violazione dell'art. 3 della Costituzione, principio di eguaglianza sostanziale.

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

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



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

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Umberto Zuballi, presidente, estensore;

Manuela Sinigoi, primo referendario;

Alessandra Tagliasacchi, referendario.

Il Presidente estensore: ZUBALLI

15C00135

N. 82

*Ordinanza del 12 dicembre 2014 del Giudice di pace di Termini Imerese
nel procedimento penale a carico di G.P.*

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Esclusione - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto ai casi dei reati di competenza del giudice di pace attribuiti al Tribunale per connessione - Lesione del diritto di difesa.

– Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 2.

– Costituzione, artt. 3 e 24.

R.g. 22/2014

R.g. 650/12

Il Giudice di Pace, Giorgia Damiani, sentiti i procuratori delle parti ed il PM a scioglimento della riserva della precedente udienza del 12 dicembre 2014.

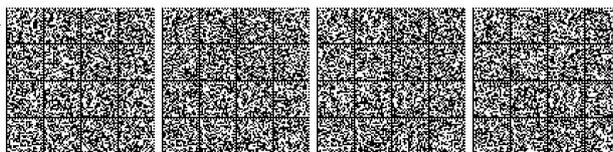
HA EMESSO LA SEGUENTE ORDINANZA

Con decreto di citazione a giudizio l'imputato G. P., nato a il e residente a assistito e difeso dall'avv. Aurelio Anselmo, veniva citato in giudizio davanti al giudice di pace di Termini Imerese per rispondere del reato di cui all'art. 590 c.p. in danno del minore R. F. G.

Alla prima udienza di trattazione il procuratore dell'imputato chiedeva l'applicazione della pena a norma dell'art. 444 c.p.p., previa eccezione di incostituzionalità dell'art. 2 del decreto legislativo n. 274/2000, per violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 24 Cost.; (norme parametro), nella parte in cui esclude nel procedimento penale davanti al giudice di pace la possibilità dell'applicazione della pena su richiesta delle parti.

Ritiene questo giudice che la sollevata eccezione di incostituzionalità sia rilevante e non manifestamente infondata. Quanto alla rilevanza va osservato che nella fattispecie, se non fosse sussistito il divieto (previsto dall'art. 2 del decreto legislativo n. 274/2000, di applicazione della pena su richiesta delle parti nel procedimento penale davanti al giudice di pace), esistevano tutte le condizioni per valutare positivamente detta richiesta.

Quanto alla non manifesta infondatezza, va rilevato che i lavori preparatori, che hanno dato vita all'introduzione dei riti alternativi nel processo penale, muovevano principalmente da ragioni di praticità ed economia processuale, oltre che dalla necessità di deflazionare i procedimenti penali. Necessità che troverebbe una sua *ratio* anche nell'ambito dell'Ufficio del Giudice di Pace. Del resto il procedimento penale davanti al giudice di pace è disciplinato, tenendo conto delle norme del libro ottavo del codice di procedura penale riguardanti il procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica, con le massime semplificazioni rese necessarie dalla competenza dello stesso giudice». Non viene indicato alcun principio o criterio direttivo per la non utilizzabilità in questo procedimento del rito c.d. del «patteggiamento» che di per sè è di facile esperibilità ed evita l'instaurazione della fase dibattimentale.



Inoltre, ad avviso di questo rimettente è evidente l'irragionevolezza della disciplina e la lesione del principio di eguaglianza nei casi in cui reati di competenza del giudice di pace sono giudicati dal tribunale per connessione e risultano pertanto applicabili il patteggiamento e gli altri riti alternativi, «con tutti i relativi benefici per l'imputato sul piano sanzionatorio», con la conseguenza che per fatti più gravi un soggetto può ottenere una pena molto più lieve, ritenuto altresì che il procedimento innanzi al Giudice di Pace è caratterizzato dalla «effettività», in quanto non è ammessa la sospensione condizionale della pena, beneficio a cui invece possono accedere gli imputati innanzi al Tribunale, realizzandosi anche sotto tale profilo una ulteriore violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Queste ultime considerazioni portano a ritenere anche violato l'art. 24 Cost. Infatti, pur rimanendo identici gli elementi sia soggettivi che oggettivi del reato, il diritto di difesa dell'imputato, nella parte che attiene alla scelta del rito di cui all'art. 444 c.p.p., risulta menomato dal fatto che quel reato è sottoposto alla giurisdizione del giudice di pace, in luogo di quella del Giudice monocratico, ritenendo altresì che «non è possibile sottrarre all'imputato il suo fondamentale diritto alla difesa».

P. Q. M.

Sospende il procedimento e con separata ordinanza in pari data trasmette gli atti alla Corte Costituzionale per la decisione.

Dott.ssa Giorgia Damiani

Il Giudice di Pace, Giorgia Damiani, con ordinanza odierna ha accolto l'istanza, presentata dal difensore dell'imputato, di eccezione di incostituzionalità dell'art. 2 del decreto legislativo n. 274/2000, per violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 24 Cost., (norme parametro), nella parte in cui esclude nel procedimento penale davanti al giudice di pace la possibilità dell'applicazione della pena su richiesta delle parti e trasmette il fascicolo rg. 22/14 pendente davanti all'Ufficio del Giudice di Pace di Termini Imerese alla Corte Costituzionale.

Termini Imerese, 12 dicembre 2014

DOTT.SSA GIORGIA DAMIANI

15C00138

N. 83

*Ordinanza del 1° dicembre 2009 del G.U.P. del Tribunale di Napoli
nel procedimento penale a carico di Bertini Mauro ed altri*

Reati e pene - Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile - Previsione che chiunque si introduce abusivamente nelle aree di interesse strategico nazionale ovvero impedisce o rende più difficoltoso l'accesso autorizzato alle aree medesime è punito a norma dell'art. 682 cod. pen. (ingresso arbitrario in luoghi ove l'accesso è vietato nell'interesse militare dello Stato) - Denunciata indeterminatezza della locuzione "rende più difficoltoso" - Violazione del principio di tassatività e determinatezza della fattispecie penale - Lesione del diritto di difesa.

- Decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, art. 2, commi 4 e 5.
- Costituzione, artt. 24, 25 e 27.



TRIBUNALE DI NAPOLI

SEZIONE DEL G.I.P. - UFFICIO 41

Il G.U.P. dr.ssa Anita Polito, sciogliendo la riserva formulata all'udienza del 17 novembre 2009, in merito alla eccezione di legittimità costituzionale sollevata dall'avv.to Elena Coccia e dall'avv. Annalisa Senese in relazione all'art. 2, comma 4 e 5, L. 14 luglio 2008, n. 123;

Letti gli atti ed in particolare le memorie depositate dai difensori;

Ritenuto che ricorrano i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, L. 14 luglio 2008, n. 123;

Considerato che il giudizio a carico di Bertini Mauro, Cappuccio Gennaro, Pagano Giovanni, Salzano Annamaria, Fiorillo Antonio, in atti generalizzati, relativamente al reato di cui al capo *a)* della richiesta di rinvio a giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione di tale questione per le ragioni espresse dai difensori degli imputati e per quelle che si ritiene di dover individuare di ufficio, ai sensi dell'art. 23, comma 2, L. n. 87/53;

Visto l'art. 134 Cost., art. 1 L. n. 1/1948, 23 e ss. L. n. 87/53;

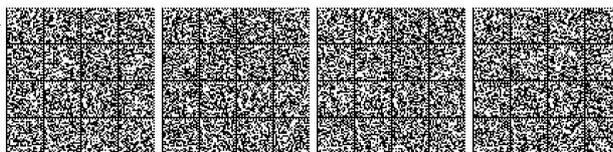
OSSERVA

In data 8 maggio 2009, veniva depositata richiesta di rinvio a giudizio a carico di Bertini Mauro ed altri, in atti generalizzati, per il reato, tra gli altri, di cui all'art. 682 c.p., in relazione all'art. 2, comma 4 e 5 L. n. 14 luglio 2008, n. 123, «perchè, in concorso tra loro e con altre persone allo stato non identificate, impedivano e comunque rendevano più difficoltoso l'accesso autorizzato di n. 5 autoarticolati dell'Esercito Italiano, che trasportavano materiale argilloso destinato alla realizzazione di strutture logistiche dell'accampamento sito all'interno dell'area di interesse strategico nazionale ex art. 2, comma 4, L. n. 123/2008 di «Via Cupa dei Cani», nei pressi della «discarica di Chiaiano». Comesso in Marano di Napoli il 30 settembre 2008.

All'udienza preliminare del 27 novembre 2008, i difensori avv. Elena Coccia e avv. Annalisa Senese, sollevavano eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4 e 5 L. n. 123/2008 e prima ancora dello stesso D.L. n. 90/2008, convertito in legge, eccependo la violazione di varie norme di rango costituzionale: gli artt. 117 e 118 Cost., per l'attribuzione al Capo Dipartimento della Protezione Civile, in qualità di Sottosegretario di Stato, dei poteri per la risoluzione dell'emergenza rifiuti, attuando in questo modo una confusione tra sfera politica e sfera gestionale; l'art. 102 Cost. per violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge, avendo accentrato la competenza in relazione a tutti i reati ambientali (collegati alla gestione dell'emergenza rifiuti in Campania) nel Tribunale di Napoli, sì da creare un vero e proprio giudice speciale; l'art. 3 Cost., introducendo nuove figure di reato solo per i cittadini della Campania; art. 27 Cost., stante la estrema indeterminatezza delle norme introdotte e così via.

Posto che la sollevata questione di legittimità costituzionale investe esclusivamente il reato contestato al capo *a)* della richiesta di rinvio a giudizio e non gli altri capi di imputazione, relativi a reati di resistenza a pubblico ufficiale e danneggiamento aggravato, in relazione ai quali la decisione prescinde da qualsiasi valutazione in relazione alla norma avverso la quale è stata sollevata eccezione di legittimità costituzionale, questo Giudice, previo stralcio relativamente al capo *a)* della richiesta di rinvio a giudizio, ritenendo la questione sollevata dai difensori non manifestamente infondata e rilevante ai fini del relativo giudizio, per i motivi e con i limiti di cui appresso, sospendeva il procedimento nei confronti dei soggetti imputati per detto reato e disponeva procedersi oltre nell'udienza preliminare relativamente agli altri capi di imputazione.

Orbene, richiedendo l'art. 23, comma 2, L. 11 marzo 1953, n. 87 al Giudice dinanzi al quale viene sollevata la questione di legittimità costituzionale una duplice valutazione: in merito alla non manifesta infondatezza della questione sollevata ed in merito alla rilevanza della dedotta questione ai fini di una decisione sul giudizio in corso, nel caso posto *sub iudice*, delle questioni sollevate avverso le disposizioni contenute nella L. n. 123/2008 — e analiticamente indicate nelle memorie in atti — alla cui lettura si rinvia per ragioni di brevità espositiva — e sopra riassunte, le uniche che si ritengono allo stato rilevanti ai fini di una decisione sul merito del giudizio pendente sono quelle relative alla violazione degli artt. 3, 27 e 77 Cost., posto che questo Giudice è chiamato a stabilire la configurabilità o meno in capo agli imputati del reato introdotto dall'art. 2, comma 4 e 5 L. n. 123/2008 e dunque la sussistenza di elementi che possano giustificare il rinvio a giudizio degli stessi per il reato in esame,



Quanto alla violazione dell'art. 77 Cost., sotto il profilo del difetto dei presupposti di necessità ed urgenza, giustificativi dell'adozione dello strumento del decreto-legge e dunque anche del D.L. n. 90/08, successivamente convertito nella L. n. 123/08, in cui è contenuta la norma che ha introdotto il reato per cui si procede, va osservato in generale che l'istituto della decretazione di urgenza nel suo modello classico è funzionale alla necessità di sopperire ad esigenze eccezionali obiettivamente indifferibili, anche se nella prassi, soprattutto degli ultimi anni, viene sovente utilizzato come procedura di «accelerazione» del procedimento legislativo per quei provvedimenti ritenuti necessari ed urgenti dal governo, ciò al fine di soddisfare una reale esigenza — ordinaria e non eccezionale — degli ordinamenti moderni, ossia quella di assicurare la rapidità e la tempestività dell'azione politica.

In buona sostanza, la prassi applicativa ha fatto sì che detta forma di iniziativa legislativa venisse utilizzata per provvedere riguardo qualsiasi materia, in casi che non presentavano il carattere della «straordinarietà» intesa come eccezionalità ed imprevedibilità, limitando i requisiti della necessità ed urgenza a meri riferimenti formali.

In tale ottica, la Corte costituzionale, intervenuta sull'argomento, ha affermato che «l'utilizzazione del decreto-legge non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione delle ragioni di necessità ed urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta. L'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità ed urgenza necessari per l'emanazione del decreto-legge può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità, il quale deve svolgersi su un piano diverso dalle valutazioni iniziali del Governo e successiva del Parlamento in sede di conversione e non è precluso dall'eventuale legge di conversione. A questa, infatti, non può riconoscersi efficacia sanante, poiché il difetto dei requisiti del «caso straordinario di necessità ed urgenza» costituisce un vizio in procedendo della relativa legge, con cui è alterato il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie» (Cfr. Corte cost. 23 maggio 2007, n. 171).

Ora, quanto alla gestione dei rifiuti in Campania, è innegabile che, al momento dell'emanazione del decreto-legge in oggetto, vi fosse una vera e propria situazione di necessità ed urgenza, stante, tra l'altro, il pericolo per la salute pubblica derivante dalla situazione di «stallo» nella raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Dunque, non di apodittica enunciazione di una situazione di necessità ed urgenza trattatasi, ma di una concreta e drammatica situazione legittimante l'intervento del Governo con lo strumento del decreto-legge.

La questione relativa dunque alla violazione dell'art. 77 Cost. va dichiarata manifestamente infondata.

Alla stessa conclusione si ritiene che si debba giungere anche con riferimento alla presunta violazione del principio di uguaglianza dinanzi alla legge, di cui all'art. 3 Cost.

Non v'è dubbio, infatti, che la nuova disciplina, vigente ad oggi solamente in Campania (ma non bisogna dimenticare che nel recente passato la dichiarazione dello stato di emergenza nel settore dei rifiuti ha riguardato anche Lazio, Puglia, Calabria e Sicilia), introduca un trattamento differenziato (più severo) di determinate condotte altrove non costituenti reato o punite assai meno severamente, e che tale difformità di trattamento ponga problemi rispetto al principio di uguaglianza.

Uguaglianza non tra cittadini campani e cittadini di altre regioni, posto che, come ovvio, le condotte punite in base alla nuova legge potrebbero essere poste in essere, in Campania, anche da cittadini di altre regioni o perfino da stranieri, ma differenziazione tra i cittadini *ratione loci*.

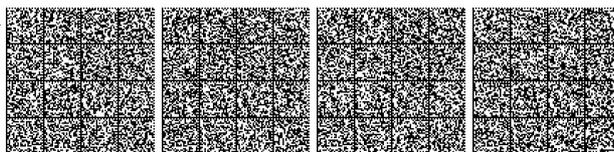
Occorre allora interrogarsi, in primo luogo sulla sussistenza o meno di condizioni di fatto davvero peculiari caratterizzanti proprio quei territori a differenza di altri; in secondo luogo, occorre verificare se eventuali peculiarità territoriali, esistenti nei fatti, giustificano differenze di trattamento penale e, dunque, in ultima analisi, se il bene supremo della libertà personale possa essere diversamente sacrificato a seconda dei luoghi in cui la persona commetta determinati fatti,

Orbene, la normativa in esame, di carattere eccezionale e temporaneo, trova la propria giustificazione nella peculiare e, come già detto, drammatica situazione della gestione dei rifiuti che caratterizza, ovviamente in negativo, la regione Campania rispetto alle altre regioni d'Italia, almeno allo stato.

Occorre allora verificare se tale peculiare situazione possa giustificare un trattamento penale differente *ratione loci*.

In realtà, già in altre occasioni, proprio per la particolare situazione caratterizzante alcuni circoscritti territori dello Stato, è stata introdotta una disciplina penale differenziata a seconda del territorio come nel caso, ad esempio, del reato di abigeato: dapprima circoscritto alla Sardegna, poi esteso alla Sicilia ed alle province meridionali, e poi alla fine depenalizzato nel 1999.

Detta normativa ha resistito nel tempo anche al vaglio della Corte costituzionale che, con sentenza n. 71/1969, ad esempio, dopo aver sottolineato le peculiarità ambientali e socio-economiche dei territori ove vigeva la speciale disciplina sull'abigeato, ha concluso affermando che «ben può il legislatore emanare una disciplina normativa differenziata



quando questa è obiettivamente giustificata da diversità di situazioni e differenti aspetti della vita sociale che razionalmente ne determinano l'adozione».

Ancora, più di recente e proprio in tema di diritto penale dell'ambiente, sono state introdotte fattispecie imperniate sul superamento di valori-soglia, rimessi, per alcune sostanze, alle valutazioni delle regioni (*cf.* art. 137, comma 5 D.lgs. n. 152/2006 e art. 59 D.lgs. n. 152/2006).

Sicché uno stesso fatto (scarico nelle acque di determinate sostanze in determinati quantitativi) costituirà reato o meno a seconda della regione in cui è commesso.

In tutti i casi sopra richiamati, come nel caso posto *sub iudice*, a uguali fatti corrisponde un trattamento penale diverso da regione a regione.

Dette differenziazioni tuttavia, come detto, trovano giustificazione in diverse situazioni di fatto, geograficamente circoscritte, che incidono sul territorio e sull'ambiente, come oggetto di tutela o come luogo contingentemente più propizio alla commissione di determinati reati.

Nel caso posto *sub iudice* la situazione emergenziale in cui versava la regione Campania e disordini che quasi sempre accompagnavano l'individuazione di siti di stoccaggio o di aree da destinare a discariche, e dunque, in ultima analisi, l'esigenza di garantire il regolare svolgimento delle procedure previste dal D.L. n. 90/08 per il superamento dell'emergenza rifiuti in Campania, che stava costituendo un serio pericolo per la salute pubblica, giustificava, a giudizio di chi scrive, l'introduzione della fattispecie penale di cui all'art. 2, comma 5 L. n. 123/2008.

Anche detta questione va dunque considerata manifestamente infondata.

A conclusioni diverse deve giungersi, invece, quanto alla eccepita violazione degli artt. 24, 25 e 27 Cost., sotto il profilo della indeterminatezza della norma in esame.

L'art. 25, comma 2 Cost. stabilisce che «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

Il principio di legalità esprime esigenze di certezza, che richiedono leggi scritte e stabili, emanate anteriormente alla commissione del reato e sottratte nella loro applicazione all'arbitrio tanto del potere esecutivo quanto di quello giudiziario.

Il principio di legalità si articola in quattro «regole» fondamentali:

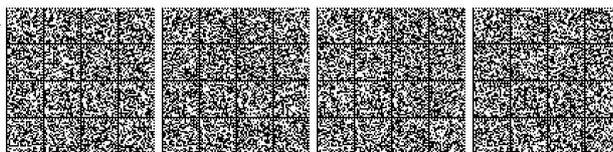
- 1) la cd. riserva di legge;
- 2) la tassatività e determinatezza della fattispecie penale;
- 3) divieto di interpretazione analogica;
- 4) irretroattività della legge penale.

Quanto ai principi di tassatività e determinatezza, gli stessi attengono alla tecnica di formulazione della legge. La norma penale deve essere formulata di guisa che possa emergere con sufficiente precisione sia il bene che si vuole proteggere con la minaccia della pena, sia le specifiche modalità di aggressione, a cui è riservata la risposta penale. Del resto, la stessa pretesa di obbedienza della norma risulta sminuita di efficacia, non appena il contenuto del comando risulta dubbio o difficilmente riconoscibile.

Si osserva ancora che, se è vero che l'inclusione nella formula descrittiva dell'illecito di espressioni sommarie, di vocaboli polisensibili, ovvero di clausole generali o concetti elastici non genera, di per sé, l'indeterminatezza della norma, è altrettanto vero che proprio in virtù del principio di determinatezza della fattispecie penale, la formulazione della legge o meglio la descrizione del fatto tipico deve essere tale da consentire al giudice di stabilire il significato di tale elemento mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato, permettendo, al contempo, al destinatario della norma, di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo.

Venendo alla norma in esame, l'art. 2, comma 5, L. n. 123/2008 punisce non solo chiunque «impedisce» l'accesso dei mezzi dell'Esercito ai siti di interesse strategico nazionale ex art. 2, comma 4, L. n. 123/2008, ma anche chiunque «rende più difficoltoso» l'accesso in detti siti.

Orbene, si ritiene che detta locuzione letterale, con cui viene individuata una delle condotte in cui può estrinsecarsi la commissione del reato in oggetto, potendo comprendere qualsiasi azione, dalla più grave alla più banale, da circostanze momentanee ed occasionali, legate allo spazio o al tempo, che possono incidere sulla maggiore o minore «difficoltà», per come peraltro soggettivamente percepita dai conducenti dei mezzi militari, determini la indeterminatezza della norma in oggetto, lasciando in ultima analisi all'A.G. il potere di farvi rientrare o meno qualsivoglia tipo di condotta.



Tale indeterminatezza determina poi anche una sostanziale violazione del diritto di difesa del soggetto ritenuto responsabile di tale reato (art. 24 Cost.).

P.Q.M.

Letti gli artt. 134 Cost. e 23 della legge n. 87/1953;

Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4 e 5 legge 14 luglio 2008, n. 123 per contrasto con gli artt. 24, 25, 27 Cost.;

Dispone che, a cura della Cancelleria, l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti richiedenti, al P.M. procedente, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Napoli, 1° dicembre 2009

Il G.U.P.: ANITA POLITO

15C00139

N. 84

Ordinanza del 9 gennaio 2015 del Tribunale amministrativo regionale per la Campania sul ricorso proposto da Coppola Franca contro Ministero per i beni e le attività culturali, Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici di Napoli e provincia e Comune di Massa Lubrense.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Campania - Norme per il recupero abitativo di sottotetti esistenti - Previsione che il recupero stesso possa essere realizzato anche in deroga alle prescrizioni della legge regionale 20 marzo 1982, n. 14, della legge regionale 20 marzo 1982, n. 17 e della legge regionale 27 giugno 1987, n. 35, dei piani territoriali urbanistici e paesaggistici, dei provvedimenti regionali in materia di parchi, con esclusione della zona A di cui all'art. 22 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 33, nonché degli strumenti urbanistici comunali vigenti ed *in itinere* e dei regolamenti edilizi vigenti - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Lesione del principio di tutela del paesaggio - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Campania 28 novembre 2000, n. 15, art. 6.
- Costituzione, artt. 3, 9 e 117, comma secondo, lett. s).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

(SEZIONE SETTIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 113 del 2013, proposto da: Franca Coppola, rappresentata e difesa dagli avv.ti Massimo Mellino, Francesco Saverio Cosenza, con domicilio eletto in Napoli, piazza G. Bovio n. 33 c/o di Biase;

Contro il Ministero Per i Beni e Le Attività Culturali - Soprintendenza Beni Archit. e Paes. e Patrim. Stor. Art. e Etno. Napoli e Prov., in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliata in Napoli, Via Diaz n. 11;

Comune di Massa Lubrense in persona del sindaco *pro tempore*;



Per l'annullamento, del provvedimento prot. 19331 del 19/10/2012 con cui la Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici di Napoli e Provincia ha espresso parere di non compatibilità paesaggistica sull'istanza di accertamento ex art. 146 d.lgs. n. 42/2004 della ricorrente, nonché del consequenziale provvedimento prot. 23887 n. 164 del 31/10/2012 con cui il Comune di Massa Lubrense ha rigettato l'istanza di autorizzazione paesaggistica, pratica n. 394/2012 relativa ad un progetto di recupero abitativo di un sottotetto ex art. 6 l.r.C. 15/2000.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero per i Beni e le Attività Culturali e di Soprintendenza Beni Archit. e Paes. e Patrim. Stor. Art. e Etno. Napoli e Prov.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2014 la dott.ssa Diana Caminiti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

I Motivi di ricorso

1. Con il ricorso in epigrafe Franca Coppola ha impugnato la nota prot. 19331 del 19/10/2012 con cui la Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici di Napoli e Provincia ha espresso parere di non compatibilità paesaggistica sull'istanza di accertamento ex art. 146 d.lgs. n. 42/2004 presentata dalla ricorrente, nonché il consequenziale provvedimento prot. 23887 n. 164 del 31/10/2012 con cui il Comune di Massa Lubrense ha rigettato l'istanza di autorizzazione paesaggistica, pratica n. 394/2012, relativa ad un progetto di recupero abitativo di un sottotetto, ex l.r. n. 15/2000.

2. Mentre la Commissione Locale per il paesaggio, nel rendere il preparere di competenza, si esprimeva favorevolmente sul progetto al suo esame, la Soprintendenza con il provvedimento oggetto di impugnativa si è pronunciata negativamente, sulla base del seguente rilievo:

«Considerato che i lavori consistono in: recupero abitativo del sottotetto del fabbricato mediante l'abbattimento di una volta;

Considerato che l'intervento ricade in Zona Territoriale 4 Del P.U.T (riqualificazione insediativa ed ambientale di 1° grado) ed in zona A del P.R.G.;

Si ritiene che l'intervento previsto in progetto sia non conforme al P.U.T., che all'art. 26 recita «è consentito l'uso dei solai in cemento armato, ferro o misti in sostituzione di preesistenti solai in legno e mai in sostituzione di ambi e volte in murature».

Pertanto si esprime parere negativo al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica per le opere in oggetto».

3. Seguiva pertanto il consequenziale atto di diniego di nulla osta paesaggistico da parte del Comune.

4. A sostegno del ricorso parte ricorrente ha articolato, in due motivi, le seguenti censure:

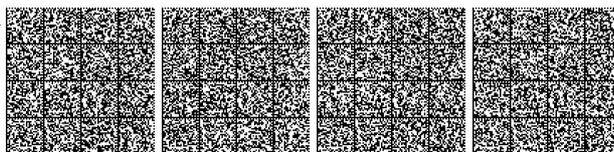
1) Violazione degli artt. 146 e ss. del d.lgs. n. 42/2004; erronea applicazione dell'art. 26 l.r.C. n. 35/87 in relazione all'art. 6 della legge regionale Campania n. 15/2000; eccesso di potere per carenza della motivazione.

Assume la ricorrente l'illegittimità del parere soprintendizio e — per illegittimità derivata — del consequenziale atto di diniego comunale, per erroneità del suo presupposto, ovvero il contrasto con la prescrizione dell'art. 26 del P.U.T., approvato con l.r.C. n. 35/87; ciò sulla base della previsione dell'art. 6 della l.r. C. n. 15/2000, concernente gli interventi di recupero abitativo dei sottotetti, che consente la realizzazione degli stessi anche in deroga alle previsione della cennata l.r. n. 35/87.

Assume poi *ad abundantiam* che, sebbene la Soprintendenza non avesse espresso alcuna valutazione paesaggistica di merito, essendosi limitata ad opporre la previsione ostativa del P.U.T., l'intervento previsto di demolizione delle volte interne del fabbricato non potesse avere alcuna incidenza paesaggistica ambientale e non potesse pertanto configurarsi come motivo ostativo, in considerazione del fatto che l'immobile di cui è causa non era sottoposto a vincolo individuo, ma a vincolo di insieme.

2) Eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione; violazione del principio di leale collaborazione; ingiustizia manifesta.

Assume ancora parte ricorrente l'illegittimità del gravato parere soprintendizio, per non avere lo stesso preso in alcuna considerazione il preventivo parere istruttorio espresso dalla Commissione Locale per il Paesaggio, in vio-



lazione tra l'altro del principio di leale collaborazione fra enti, essendo sia il Comune che la Soprintendenza deputati alla cogestione del vincolo paesaggistico. Da ciò anche il vizio di eccesso di potere per carenza di istruttoria, carenza di motivazione e violazione del principio di leale collaborazione fra pubbliche amministrazioni.

Rilievo d'ufficio della questione di Legittimità Costituzionale dell'art. 6 della l.r. Campania n. 15/2000.

5. Il gravato parere negativo della Soprintendenza, come rilevato dalla stessa parte ricorrente, non entra nel merito della valutazione dell'impatto paesaggistico dell'opera di cui è causa e, essendo fondato unicamente sul rilievo della previsione ostativa di cui all'art. 26 l.r.C. n. 35/87, in ordine al divieto di sostituzione di volte con solai piani, deve intendersi espressione non di attività tecnico discrezionale, ma di attività vincolata; ciò fermo restando il rilievo della derogabilità di detta previsione ad opera della l.r. Campania n. 15/2000, profilo questo fatto valere da parte ricorrente con il primo motivo di ricorso.

6. Ciò posto, non dirimente ai fini della definizione del presente giudizio, vertendosi in tema di attività vincolata, è la censura di eccesso di potere fatta valere nel secondo motivo di ricorso, da ritenersi infondata in quanto, come noto, l'eccesso di potere è configurabile solo in riferimento agli atti espressione di discrezionalità amministrativa e tecnica, essendo per contro sufficiente, in relazione agli atti vincolati, la valutazione dei presupposti di fatto e di diritto posti a base del *decisum*.

6.1. Del pari non dirimente è il difetto di motivazione articolato nel primo motivo di ricorso, in merito all'assenza di impatto paesaggistico dell'intervento di cui è causa, in quanto di carattere interno e riferito ad immobile non sottoposto a vincolo individuo, ma a solo vincolo paesaggistico d'insieme, trattandosi di profilo fatto valere *ad abundantiam* dalla ricorrente, in quanto, come dalla stessa dedotto, la Soprintendenza non è entrata (vale ribadirlo) nel merito della valutazione paesaggistica, essendosi limitata ad opporre la previsione ostativa, dalla stessa ritenuta di carattere vincolante, di cui al richiamato art. 26 della l.r.C. n. 35/87.

Peraltro, come di seguito specificato, la previsione ostativa addotta a sostegno del diniego, ovvero l'art. 26 della l.r.C. n. 35/87, deve, al pari della altre previsioni del P.U.T., ritenersi espressione della tutela paesaggistica.

7. Da ciò la rilevanza, ai fini della decisione della presente controversia, del solo primo motivo di ricorso, nella parte riferita alla violazione dell'art. 6 l.r.C. n. 15/2000, peraltro di carattere assorbente rispetto al vizio di eccesso di potere fatto valere in via meramente residuale.

8. La censura articolata da parte ricorrente in merito alla derogabilità del P.U.T. alla stregua di quanto espressamente previsto al riguardo dall'art. 6 della l.r. Campania n. 15/2000 si presenta al riguardo astrattamente fondata, in quanto tale articolato normativo prevede testualmente «Fermo restando le condivisi di cui al precedente articolo 4, il recupero abitativo dei sottotetti, esistenti alla data del 17 ottobre 2000, può essere realizzato anche in deroga alle prescrizioni delle leggi regionali 20 marzo 1982 n. 14, 20 marzo 1982 n. 17 e 27 giugno 1987 n. 35, dei piani urbanistici e paesistici, dei provvedimenti regionali in materia di parchi, con esclusione della zona A di cui all'art. 22 della legge regionale 1° settembre 1993 n. 33, nonché degli strumenti urbanistici comunali vigenti o in itinere e dei Regolamenti Edilizi vigenti». Trattasi infatti di deroga espressa alle previsioni della l.r. Campania n. 35/87 di approvazione del P.U.T. dell'Area Sorrentino Amalfitana e comunque, in generale, delle previsioni dei piani paesistici, non suscettibile di diversa interpretazione, in forza del principio *inclaris non fit interpretatio*.

9. Peraltro la Sezione ritiene che la cennata previsione normativa di carattere derogatorio sia costituzionalmente illegittima, secondo quanto di seguito osservato, ed intende pertanto sottoporre la stessa al sindacato della Corte Costituzionale, per contrasto con gli art. 9 e 117 comma 2 lett. s) Cost.

Sulla rilevanza della questione di costituzionalità

10. La questione di costituzionalità si presenta senza dubbio di carattere rilevante in quanto, come innanzi accennato, l'atto soprintenzio oggetto di gravame, da cui è scaturito anche il consequenziale atto di diniego comunale, è



motivato unicamente sul rilievo della previsione ostativa di cui all'art. 26 della l.r.C. n. 35/87, cui però deroga la previsione di cui all'art. 6 della l.r. C. n. 15/2000, norma della cui legittimità costituzionale si dubita.

10.1. Pertanto la questione di costituzionalità si presenta di carattere dirimente in quanto il suo accoglimento comporterebbe il rigetto del ricorso, mentre, per converso, il suo rigetto, l'accoglimento del ricorso.

10.2. Né il disposto della cui costituzionalità si dubita — in considerazione del suo tenore letterale di deroga espressa al P.U.T. ed in linea generale a tutte le previsioni dei piani paesaggistici (oltretutto della strumentazione urbanistica ed edilizia) — può, come innanzi accennato, essere suscettibile di una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata.

10.3. Ed invero l'operazione di interpretazione costituzionalmente orientata di previsioni di leggi regionali campane, solo apparentemente in deroga con le previsioni della l.r. n. 35/87, è già stata operata dalla Sezione, in relazione alle previsioni della l.r.C. n. 19/09 (legge sul piano casa, *ex multis* T.A.R. Campania, sez. VII, sent. 4617 del 14/10/2013) e della l.r.C. n. 19/01, a seguito delle modifiche apportate dalla l.r.C. n. 1/2012 (legge sui parcheggi pertinenziali interrati, *ex multis* T.A.R. Campania/Napoli, sez. VII, sent. n. 5981 del 23/12/2013), con l'affermazione della primazia delle norme del P.U.T., venendo in rilievo disposti normativi che non dettavano una deroga espressa alle previsioni del P.U.T.

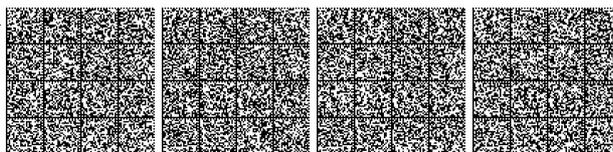
10.4. In tale sentenze si era invero *incidenter tantum* raffrontata la previsione di cui alle cennate leggi regionali, non contenti un'espressa deroga al P.U.T. e pertanto interpretate in senso costituzionalmente orientato, con quella di cui all'art. 6 della l.r.C. n. 15/2000, ora all'esame del Collegio affermando «Ed invero quando il legislatore regionale ha voluto derogare alla disciplina recata dal P.U.T., data la sua valenza di normativa speciale, lo ha fatto espressamente: *cf.*, al riguardo la previsione di cui all'art. 6 della l.r. n. 15 del 2000 in materia di recupera abitativo dei sottotetti, secondo cui «Ferme restando le condizioni di cui al precedente articolo 4, il recupero abitativo dei sottotetti, esistenti alla data del 17 ottobre 2000, può essere realizzato anche in deroga alle prescrizioni della legge regionale 20 marzo 1982, n. 14, della legge regionale 20 marzo 1982, n. 17 e della legge regionale 27 giugno 1987, n. 35, dei piani territoriali urbanistici e paesistici, dei provvedimenti regionali in materia di parchi, con esclusione della zona A di cui all'articolo 22 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 33 (concernente l'area a protezione integrale dei parchi e delle riserve naturali in Campania), nonché degli strumenti urbanistici comunali vigenti o in itinere e dei regolamenti edilizi vigenti».

Indubbio appare invero — quanto alla rilevanza della questione di costituzionalità nel presente giudizio — ad una interpretazione letterale e logico sistematica che l'eccezione alla deroga si riferisca alle sole zone "A" dei parchi e delle riserve e non anche alla zona A del P.R.G. (relativa all'ipotesi di specie), dovendo la frase «nonché degli strumenti urbanistici comunali vigenti o in itinere e dei regolamenti edilizi vigenti» preceduta da virgola, riferirsi alla deroga di cui alla proposizione principale e non all'inciso relativo all'esclusione della stessa. Infatti a tal fine il legislatore — essendo l'esclusione espressamente contemplata unica — avrebbe dovuto usare la congiunzione "e" al fine di estendere la proposizione incidentale, mentre l'uso della virgola seguito dal "nonché" evidenzia come, con la sola eccezione espressamente indicata e compresa nell'inciso, la deroga vada estesa alle previsioni degli strumenti urbanistici ed edilizi vigenti. Detta interpretazione letterale appare inoltre confermata dalla *voluntas legis* in ordine alla necessità di differenziazione — ai fini dell'esclusione dalla deroga generalizzata — di quelle zone sottratte a qualunque modifica del territorio, come le zone a protezione integrale di cui all'art. 22 della l.r.C. n. 33/1993.

10.5. La Sezione, peraltro, con le indicate sentenze, aveva fatta salva la possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale delle previsioni normative, come nell'ipotesi di specie, di carattere espressamente derogatorio, «ritenute di dubbia costituzionalità, specie laddove lo strumento della «legge - provvedimento» diventi il mezzo di elusione di normative con copertura di carattere costituzionale, quale la normativa sul paesaggio, la cui tutela, sottoposta agli standards unitari di spettanza dello Stato, ai sensi dell'art. 9 Cost., 117 comma 2 lett. s) Cost. e d.lgs. n. 42/2004, gode di indubbio rilevanza costituzionale, ai sensi del citato art. 9 Cost.

Sulla non manifesta infondatezza della questione di Costituzionalità

11. La questione all'esame involge dunque il delicato tema del rapporto fra il P.U.T. dell'area Sorrentino amalfitana, approvato con l.r.C. n. 35/87 e le previsioni contenute in altre leggi regionali di promozione dello sviluppo edilizio, tema questo, come detto, già affrontato dalla Sezione in riferimento alle l.r.C. n. 19/09 (*ex multis* sent. n. 4617/2013 *cit*) e n. 19/01 (*expluris*, sent. n. 5981/2013 *cit*).



12. Segnatamente, nell'ipotesi di specie, la questione all'esame del Collegio involge il rapporto fra le previsioni del P.U.T. approvato con l.r. Campania n. 35/87, espressione della tutela paesaggistica dell'area Sorrentino amalfitana, e le previsioni dell'art. 6 della l.r. Campania n. 15/2000, dettata in vista dello sviluppo edilizio del territorio, in risposta sia alle necessità di sviluppo dell'imprenditorialità edile che delle esigenze abitative.

13. Come già evidenziato dalla Sezione, sia pure in riferimento ad altre normative regionali (l.r. n. 19/01 e l.r. n. 19/09), la questione va affrontata avendo riguardo al piano formale e a quello sostanziale (*cf.*, le richiamate sentenze nn. 4617/2013 e 5981/2013).

13.1. Avendo riguardo al piano formale è infatti indubbio che entrambi gli atti in contrasto nella presente fattispecie abbiano il connotato formale di leggi e segnatamente di leggi regionali, per cui non possono non applicarsi i principi riferiti alla «forza formale» di legge, ivi compresi quelli della successione delle leggi nel tempo e del rapporto fra leggi generali e leggi speciali, nonché quelli riferiti all'interpretazione delle leggi, ivi comprese le leggi «eccezionali».

In particolare, nell'ipotesi di specie, è indubbio che la l.r.C. n. 35/87, quanto alla «forza formale» passiva sia equiparabile, in mancanza di espressa previsione — che peraltro non potrebbe che avere carattere costituzionale, stante l'esclusiva competenza della Costituzione in materia di fonti primarie del diritto — a tutte le altre leggi regionali e sia priva quindi di una forza passiva «rafforzata».

13.1.1. Inoltre il diritto positivo conosce, con la sola eccezione della previsione di cui all'art. 133 comma 2 Cost., in forza di espressa copertura costituzionale, solo leggi statali, costituzionali ed ordinarie, rafforzate, ovvero dotate di «forza formale» passiva superiore a quella delle altre leggi di pari rango, in quanto richiedenti particolari ed aggravati procedimenti per la loro modifica (come ad esempio — quanto alle leggi costituzionali, l'ipotesi di cui all'art. 132 comma 1 Cost. — e quanto alle leggi ordinarie, le leggi di ricezione dei patti Lateranensi, ex art. 7 Cost. o quelle relative ai rapporti fra lo Stato e le confessioni acattoliche, ex art. 8 Cost., ovvero ancora quelle di cui all'art. 132 comma 2 Cost. e di cui all'art. 133 comma 1 Cost.).

13.1.2. In tale ottica la l.r.C. n. 35/87 appare suscettibile di deroga da parte di leggi regionali successive, fatto salva la possibilità, secondo quanto innanzi indicato, di sollevare eventuali questioni di costituzionalità della normativa derogatoria.

13.2. Il Collegio evidenzia, per contro, avendo riguardo al piano sostanziale, che per la pacifica giurisprudenza, anche costituzionale, la disciplina unitaria di tutela del bene ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni e dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'Ambiente e, quindi, altri interessi (Corte Cost., 18 aprile 2008, n. 108; Cons. Stato, VI, 19 gennaio 2011, n. 371; IV, 5 luglio 2010, n. 4244; VI, 10 settembre 2009, n. 5459).

Va altresì richiamato l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che prescrive un «livello elevato» di tutela dell'Ambiente.

13.2.1. In tale contesto è indubbio che le disposizioni del Codice del paesaggio, approvato con il d.lgs. n. 42 del 2004, prevedano l'assoluta prevalenza del Piano paesaggistico sugli altri strumenti di regolazione del territorio, avendo il medesimo Piano la funzione conservativa degli ambiti reputati meritevoli di tutela, che non può essere subordinata a scelte di tipo urbanistico, anche di tipo premiale, per loro natura orientate allo sviluppo edilizio e infrastrutturale.

13.2.2. È peraltro del pari indubbio che il P.U.T. dell'area Sorrentino amalfitana, approvato con la l.r.C. n. 35/87, pur non essendo un piano paesaggistico «*strictu sensu*» — essendo per l'espressa previsione di cui all'art. 3 comma 1 della l.r.C. n. 35/87 «Piano Territoriale di Coordinamento con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali» abbia una valenza paesistica, e in tale ottica sottoponga, sempre ai sensi dell'art. 3 comma 1 della l.r.C. n. 35/87, a normativa d'uso il territorio dell'Area Sorrentino Amalfitana.

Pertanto «il Piano Urbanistico Territoriale prevede norme generali d'uso del territorio dell'area e formula direttive a carattere vincolante alle quali i Comuni devono uniformarsi nella predisposizione dei loro strumenti urbanistici o nell'adeguamento di quelli vigenti».

Il Piano Urbanistico Territoriale, inoltre, formula indicazioni per la successiva elaborazione, da parte della Regione, di programmi di interventi per lo sviluppo economico dell'area» (art. 3 commi 2 e 3 l.r.C. 35/87).

13.2.3. In considerazione del suo carattere vincolante per i Comuni e della sua specifica valenza di Piano di coordinamento con specifica considerazione dei valori paesaggistici ed ambientali, si spiegano pertanto anche le misure di salvaguardia di cui all'art. 5 comma 1 della legge regionale n. 35/87 cit., per cui, fatta eccezione per le deroghe previste dai commi successivi, «Dalla data di entrata in vigore del Piano Urbanistico Territoriale e sino all'approvazione dei Piani Regolatori generali comunali (ivi incluse le obbligatorie varianti generali di adeguamento ai Piani Regolatori Generali eventualmente vigenti) per tutti i Comuni dell'area è vietato il rilascio di concessioni ai sensi della Legge 28 gennaio 1977, n. 10».



13.2.4. Il P.U.T., inoltre, secondo quanto indicato nell'art. 1 della l.r.C. n. 35/87, è stato adottato in attuazione della previsione dell'art. 1-*bis* della legge n. 431/85, di conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, secondo cui «con riferimento ai beni e alle ore elencati dal quinto comma dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, come integrato dal precedente articolo 1, le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, da approvarsi entro il 31 dicembre 1986.

2. Decorso inutilmente il termine di cui al precedente comma, il Ministro per i beni culturali e ambientali esercita i potai di cui agli articoli 4 e 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616».

13.2.5. Il P.U.T. pertanto, sebbene approvato con legge regionale, da un punto di vista sostanziale si configura come Piano Territoriale di Coordinamento con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali, assimilabile peraltro, secondo la previsione di cui all'art. 135 comma 1 d.lgs. n. 42/2004 — in base al quale «Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei decenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: “piani paesaggistici” — ad un piano paesaggistico *latu sensu* inteso.

Le previsioni contenute nel medesimo pertanto hanno specifica valenza paesaggistica.

13.2.6. Pertanto la previsioni del d.lgs. n. 42/2004 (ed in particolare dell'art. 145 comma 3) che prevedono la prevalenza dei piani paesaggistici su altri strumenti di regolazione del territorio, nel giudizio di costituzionalità fungono da norme interposta, in quanto aventi la copertura costituzionale di cui al combinato disposto degli artt. 9 e 117 comma 2 lett. *s*) della Cost.

Dunque la loro violazione si risolve all'evidenza nella violazione degli indicati disposti costituzionali.

Ed invero la stessa Corte Costituzionale con diverse sentenze (n. 238 del 2013, n. 207 e 66 del 2012; n. 226 e n. 164 del 2009, n. 232 del 2008 e n. 51 del 2006 ha affermato che il d.lgs. n. 42/2004 in quanto «norma di riforma economico sociale» si impone alle Regioni, anche a statuto speciale.

13.3. La Corte Costituzionale non mancherà di rilevare l'evidenziato contrasto, essendosi tra l'altro già pronunciata sull'incostituzionalità di una legislazione regionale di carattere derogatorio rispetto alle prescrizioni dei piani paesaggistici, rientrando la tutela paesaggistica nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117 comma 2 lett. *s*) Cost. (*cf. ex multis*, sentenza Corte Costituzionale 22 luglio 2011 n. 235 secondo cui «La normativa censurata — comma 13 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 2 del 2010 — prevede sia deroghe alla pianificazione paesaggistica, sia apposite procedure di autorizzazione paesaggistica. Vi è, quindi, una invasione nella competenza legislativa statale, in quanto le disposizioni impugnate intervengono in materia di tutela del paesaggio, ambito riservato alla potestà legislativa dello Stato, e sono in contrasto con quanto previsto dal decreto legislativo n. 42 del 2004 (da ultimo, sentenze n. 101 del 2010 e n. 272 del 2009)»).

14. Né assume rilievo, quanto dedotto da parte ricorrente, circa la non rilevanza paesaggistica dell'intervento *de quo*, in quanto di carattere interno e non visibile all'esterno, *in primis* in quanto è stato lo stesso legislatore ad assegnare valore paesaggistico a detto intervento con la previsione di cui all'art. 26 della l.r.C. n. 35/87, in relazione al divieto di sostituzione delle volte con solai piani — per cui il provvedimento soprintendizio, risulta adeguatamente motivato, sotto questo profilo, senza alcun altro riferimento all'impatto paesaggistico dell'intervento *de quo* — ed in secondo luogo in quanto anche gli interventi di carattere interno assumono valenza paesaggistica, come attestato dalla copiosa giurisprudenza in tema di volumi interrati (*ex multis*, T.A.R. Campania sez. IV n. 963/2010 secondo cui «Occorre distinguere il concetto di volume rilevante ai fini edilizi dal concetto di volume rilevante ai fini paesaggistici. Mentre ai fini edilizi un volume per le sue caratteristiche può anche non essere considerato rilevante e non essere oggetto di computo fra le volumetrie assenti (ad esempio perché ritenuto volume tecnico), viceversa ai fini paesaggistici un volume può assumere comunque una sua rilevanza e determinare una possibile alterazione dello stato dei luoghi che le norme di tutela vogliono impedire.

Pertanto le norme di tutela, al fine di salvaguardare la sostanziale integrità di determinati ambiti territoriali, possono anche vietare la realizzazione di qualsiasi volume edilizio (anche interrato) e quindi anche di quei volumi che non sono considerati normalmente rilevanti secondo le norme che regolano l'attività edilizia.

Ne consegue, per restare al caso in esame, che anche la utilizzazione di volumi sotterranei, della rampa di accesso e del suo conseguente muri di contenimento laterale, la posa in opera di rilevanti superfici e delle griglie di areazione dei sottostanti locali possono essere considerate rilevanti ai fini paesaggistici e come tali si pongono in contrasto con quelle disposizioni volte ad impedire l'alterazione dello stato dei luoghi attraverso la realizzazione di nuove strutture.



14.1. Ed invero la tutela del paesaggio non si identifica *sic e simpliciter* con un concetto estetico — visuale ma con un concetto di tutela identitaria del territorio, come attestato dalla previsione dell'art. 131 d.lgs. n. 42/2004 secondo cui «1. Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni.

2. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali.

3. Salva la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano sul territorio, le norme del presente Codice definiscono i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici.

4. La tutela del paesaggio, ai fini del presente Codice, è volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime. I soggetti indicati al comma 6, qualora intervengano sul paesaggio, assicurano la conservazione dei suoi aspetti e caratteri peculiari.

5. La valorizzazione del paesaggio concorre a promuovere lo sviluppo della cultura. A tale fine le amministrazioni pubbliche promuovono e «sostengono, per quanto di rispettiva competenza, apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati. La valorizzazione è attuata nel rispetto delle esigenze della tutela.

6. Lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale, informano la loro attività ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità».

14.1.1. Da ciò la necessità di tutela di quegli interventi, anche di carattere interno, che sono espressione di detto carattere identitario del territorio.

14.2. Alla stregua di tutte le considerazioni espresse, deve ritenersi altresì violata la «clausola generale di ragionevolezza», quale criterio «onnipervasivo della misurazione della legalità e della adeguatezza della scelta politica» ex art. 3 della Costituzione, avendo riguardo alla gerarchia dei valori costituzionali, assurgendo la tutela del Paesaggio a principio fondamentale della Costituzione, sovraordinato pertanto al diritto di proprietà privata, contemplato dall'art. 42 Cost. e al diritto di iniziativa economica privata, previsto dall'art. 41 Cost., si può semmai correlarsi la norma della cui legittimità costituzionale si dubita.

15. Ciò posto, in considerazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità della previsione dell'art. 6 della l.r. Campania n. 15/2000, per contrasto con gli artt. 3, 9 e 117 comma 2 Cost., il presente giudizio va sospeso e gli atti processuali trasmessi alla Corte Costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Settima) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Campania n. 15/2000 con riferimento agli artt. 3, 9 e 117 comma 2 lett. s) della Costituzione.

Dispone pertanto la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Sospende il giudizio in corso.

Dispone che a cura della Segreteria la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale Campania nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Pagano, Presidente;

Marina Perrelli, Primo Referendario;

Diana Caminiti, Primo Referendario, Estensore.

Il Presidente: PAGANO

L'estensore: CAMINITI



n. 85

*Ordinanza del 13 ottobre 2014 del Tribunale di Napoli
nel procedimento civile promosso da Sciorio Luigi contro Miraglia Luca e Sparagana Amalia*

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 al 31 dicembre 2015, degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base di essi - Denunciata finalità di salvaguardare, sino ad un termine stabilito, gli effetti della normativa dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 50 del 2014 - Sostanziale riproduzione di tale normativa rispetto a fattispecie sia future che passate - Violazione del giudicato costituzionale - Irragionevole disparità di trattamento rispetto alle locazioni ad uso abitativo soggette alla disciplina ordinaria - Insussistenza della finalità preventiva e deterrente originariamente perseguita dalla normativa in esame - Limitazioni del diritto di proprietà (immobiliare) e dell'autonomia contrattuale non correlate alla funzione sociale del bene - Rilevante e irragionevole compressione del diritto dominicale del locatore per interessi esogeni rispetto al contenuto di esso.

- Decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, art. 5, comma 1-ter.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma secondo, e 136.

IL GIUDICE ISTRUTTORE

sciogliendo la riserva, nel procedimento di convalida di sfratto per morosità, promosso da Luigi Sciorio — rappres. e difeso dagli avv.ti R. Saini e G. Galasso — nei confronti di Luca Miraglia e Amalia Sparagana — rappres. e difesi dall'avv. P. Calcagni;

OSSERVA

Sussistono i presupposti per sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 80 del 23 maggio 2014, - di conversione in legge del decreto n. 47 del 28 marzo 2014 (in allegato), nella parte afferente al comma 1-ter, aggiunto all'art. 5 del medesimo decreto legge.

Anzitutto, nel caso concreto sussiste la rilevanza della questione, in quanto la parte locatrice — proprietaria dell'immobile locato — ha chiesto la convalida dello sfratto per morosità in ordine ad un rapporto di locazione, ad uso abitativo, sorto con contratto stipulato il 21 ottobre 2006 con Luca Miraglia e Amalia Sparagana, ma registrato il 20 marzo 2013 dal conduttore

Parte convenuta ha eccepito l'applicabilità, al medesimo rapporto di locazione, delle norme di cui dell'art. 3, comma 8, del d.lgs. n. 23/2011, in quanto il contratto è stato registrato tardivamente, oltre il termine di legge, nonché oltre il termine di sessanta giorni di cui alla suddetta disposizione normativa (cd. «ravvedimento operoso»), allegando di aver corrisposto al locatore, per il periodo successivo alla tardiva registrazione (oggetto del procedimento) il canone rideterminato dall'agenzia delle entrate.

La suddetta norma disponeva (prima della sentenza della Corte cost. n. 50 del 2014): «Ai contratti di locazione degli immobili ad uso abitativo, comunque stipulati, che, ricorrendone i presupposti, non sono registrati entro il termine stabilito dalla legge, si applica la seguente disciplina: a) la durata della locazione è stabilita in quattro anni a decorrere dalla data della registrazione, volontaria o d'ufficio; b) al rinnovo si applica la disciplina di cui all'articolo 2, comma 1, della citata legge n. 431 del 1998; c) a decorrere dalla registrazione il canone annuo di locazione è fissato in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75 per cento dell'aumento degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli impiegati ed operai. Se il contratto prevede un canone inferiore, si applica comunque il canone stabilito dalle parti».

Ne conseguirebbe che al rapporto contrattuale sarebbero state applicabili le norme in tema di durata e di determinazione del canone, secondo i criteri dettati dal citato art. 3, comma 8 (al riguardo, in dottrina, sono state formulate



le diverse tesi dell'eterointegrazione del contenuto contrattuale, a norma degli artt. 1339 e 1419, 2° comma, c.c., e della formazione di un contratto nuovo tra le parti a seguito della registrazione tardiva).

La suddetta sentenza della Corte cost. n. 50, depositata il 14 marzo 2014, ha dichiarato incostituzionale, per eccesso di delega, la disciplina di cui al citato art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23/2011.

Successivamente, la legge n. 80 del 23 maggio 2014 — che consta di un unico articolo che richiama un allegato contenente le modifiche introdotte — ha convertito in legge il decreto n. 47 del 28 marzo 2014, aggiungendo, all'art. 5, il comma 1-ter che dispone: «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'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23».

Ora, al fine di delibare la domanda di risoluzione contrattuale per inadempimento — implicita nella domanda di convalida dello sfratto per morosità — occorre necessariamente applicare la normativa sopravvenuta di cui alla legge n. 80.

Al riguardo, occorre altresì evidenziare che la suddetta domanda di risoluzione non potrebbe essere vagliata, se non previo esame della questione incidentale di legittimità sollevata, fondandosi su un contratto di locazione registrato tardivamente dal conduttore in applicazione delle norme del richiamato d.lgs. n. 23 che, in virtù della norma introdotta dalla legge n. 80, possono giovare al solo conduttore (d'altra parte, senza la registrazione tardiva il contratto sarebbe nullo ai sensi della legge n. 311 del 2004).

Pertanto, a seguito dell'entrata in vigore (dal 28 maggio 2014) della legge n. 80, il giudice «*a quo*» deve verificare di nuovo la fondatezza dell'eccezione impeditiva sollevata dalla parte convenuta in ordine alla tardiva registrazione e, dunque, all'applicabilità delle norme richiamate, anche in virtù dell'ordinanza emessa dalla Corte cost., depositata in data 9 luglio 2014, che, proprio alla luce di tale legge sopravvenuta, ha ordinato la restituzione a questo giudice degli atti afferenti alla questione di legittimità costituzionale del citato art. 3, commi 8 e 9, sollevata con ordinanza emessa il 12 dicembre 2013.

La norma di cui al comma aggiunto, 1-ter, ha introdotto una disciplina «di salvaguardia» degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base dell'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23/2011, con la precipua finalità di garantire una sorta di ultrattività delle suddette disposizioni legislative, ancorché dichiarate incostituzionali, dalla relativa data di entrata in vigore sino al termine finale del 31 dicembre 2015.

Ciò induce a formulare alcune argomentazioni necessariamente preliminari all'esame diretto dei motivi d'incostituzionalità che si ravvisano nella normativa introdotta con la legge n. 80.

Al riguardo, la normativa di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 23 — i cui effetti giuridici sono stati «fatti salvi» con la norma impugnata — è applicabile anche — come nella fattispecie concreta — ai rapporti di locazione in corso alla data d'entrata in vigore del d.lgs. n. 23 (7 aprile 2011), come reso evidente dalla formulazione del comma 10 dello stesso art. 8, secondo cui la disciplina di cui ai commi 8 e 9 non si applica ove la registrazione sia effettuata entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

L'espressa previsione della possibilità di registrare tardivamente il contratto nel termine stabilito di 60 gg. esclude l'interpretabilità della norma di cui al comma 8 nel senso della relativa applicazione ai soli rapporti locatizi sorti dopo l'entrata in vigore del d.lgs. (come pure parte della giurisprudenza di merito — che non si condivide — ha sostenuto), atteso che, in tal caso, il termine medesimo non potrebbe essere, verosimilmente, garantito nella sua pienezza, eccettuati i contratti stipulati proprio nello stesso giorno dell'entrata in vigore del decreto.

L'interpretazione letterale è corroborata da quella logico-sistemica, in quanto la «*ratio legis*» è consistita nel chiaro intento di introdurre una normativa sostanzialmente sanzionatoria nei confronti del locatore il quale non avesse tempestivamente registrato il contratto di locazione, con finalità di palese deterrenza in ordine alla futura stipula di contratti locatizi non registrati nel termine di legge.

Detto ciò, la norma di cui all'art. 5, comma 1-ter, appare, anzitutto, confliggente con l'art. 136 Cost., avendo (di nuovo) introdotto nell'ordinamento giuridico una disposizione legislativa oggetto di dichiarazione d'incostituzionalità, per eccesso di delega, con la citata sentenza della Corte cost. n. 50 depositata nel marzo 2014.

Sul punto, per inquadrare correttamente la questione sotto il profilo logico-sistemico, occorre richiamare il testo del parere espresso dalla prima commissione permanente «Affari costituzionali», presso la Presidenza del Consiglio e Interni, in ordine al disegno di legge afferente alla legge di conversione del decreto n. 47 (poi approvato con la legge n. 80): «rilevato che il comma 1-ter dell'articolo 5, introdotto nel corso dell'esame al Senato, prevede una clausola di salvaguardia, fino al 31 dicembre 2015, degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione (articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo n. 23 del 2011), nei casi di mancata registrazione del con-



tratto entro i termini di legge, di indicazione di un affitto inferiore a quello effettivo e di registrazione di un contratto di comodato fittizio;

ricordato che, con la sentenza n. 50 del 2014, depositata il 14 marzo, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale, per eccesso di delega, la disciplina di cui all'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo n. 23 del 2011;

evidenziato, quindi, che con 11 comma 1-ter dell'articolo 5 sono dunque fatti salvi, fino ad una determinata data (31 dicembre 2015), gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione stipulati ai sensi della predetta disciplina, dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 50 del 2014;

ricordato, altresì, che le pronunce di accoglimento della Corte costituzionale hanno effetto retroattivo, inficiando fin dall'origine la validità e l'efficacia della norma dichiarata contraria alla Costituzione, salvo il limite delle situazioni giuridiche «consolidate» per effetto di eventi che l'ordinamento giuridico riconosce idonei a produrre tale effetto, quali le sentenze passate in giudicato, l'atto amministrativo non più impugnabile, la prescrizione e la decadenza (*ex multis* Cass. civ., sez. III, 28 luglio 1997, n. 7057).

Ora, in primo luogo, va rilevato che, come reso evidente anche dal richiamato parere, il legislatore non ha inteso introdurre una norma che riproduca il contenuto di quella dichiarata costituzionale, ma ha espressamente evidenziato che la disposizione di cui al comma 1-ter conterrebbe «una clausola di salvaguardia», diretta a preservare gli effetti prodottisi in applicazione dei commi 8 e 9 del suddetto art. 3, e i rapporti giuridici che ne sarebbero originati.

Al riguardo, occorre rilevare che nella fattispecie non è in discussione il potere del legislatore di reintrodurre nell'ordinamento una disposizione avente forza di legge, dichiarata incostituzionale unicamente per eccesso di delega, posto che, in tal caso, non sussisterebbe la preclusione da giudicato costituzionale (in quanto il vizio riscontrato dal giudice delle leggi riguarderebbe il solo profilo procedimentale afferente alla procedura delle leggi-delega di cui all'art. 76 Cost.).

Nel caso concreto, invece, il legislatore, come detto, non ha inteso introdurre una norma disciplinante di nuovo la fattispecie oggetto dell'art. 3 del d.lgs. n. 23/2011, ma ha approvato una disposizione riguardante esclusivamente la sorte degli effetti già prodottisi esclusivamente in forza della norma dichiarata incostituzionale.

Tale finalità teleologica che informa la norma in esame, secondo la prospettazione del legislatore, sarebbe fondata sull'orientamento, dottrinale e giurisprudenziale, relativo alla tematica dei «diritti quesiti», ovvero alle «situazioni giuridiche consolidate» (richiamato nel citato parere).

Il giudice «*a quo*» ritiene che l'argomentazione che ha sorretto l'introduzione del comma 1-ter, attraverso la promulgazione della legge n. 80, non sia corretta per diversi motivi.

Anzitutto, il legislatore ha inteso «salvaguardare» gli effetti giuridici ed i rapporti sorti in applicazione delle norme, dichiarate incostituzionali, stabilendo un termine finale, al 31 dicembre 2015.

Ora, è evidente che, in tal modo, la norma in esame disciplina fattispecie future in ordine alle quali giammai può trovare applicazione la tematica dei «diritti quesiti».

La esclusiva finalità perseguita di preservare gli effetti e i rapporti giuridici prodotti in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è in contrasto con il giudicato costituzionale, atteso che non è possibile determinare la reviviscenza di una norma incostituzionale, laddove il legislatore non ha, in alcun modo, introdotto una nuova disciplina, seppure transitoria, della fattispecie di diritto.

D'altra parte, se l'intenzione del legislatore fosse stata quella di introdurre una nuova disciplina della fattispecie, già oggetto del richiamato art. 3, comma 8, emendata dal vizio dell'eccesso di delega, il citato parere della predetta commissione sarebbe stato verosimilmente diverso, senza nessun richiamo ai «diritti quesiti» per giustificare la costituzionalità della nuova norma.

Sotto questo profilo, la norma è chiaramente riproduttiva di quella oggetto della dichiarazione d'incostituzionalità, essendo volta a spiegare la propria forza di legge anche a situazioni non ancora verificatesi.

Emerge, dunque, una disposizione legislativa che viola palesemente il *decisum* contemplato dalla sentenza della Corte cost. n. 50, contraddicendo gravemente lo stesso *incipit* da cui la commissione permanente ha preso le mosse nell'esprimere il suddetto parere.

La violazione dell'art. 136 Cost. emerge anche in relazione alla parte dell'art. 5, comma 1-ter, che ha inteso disciplinare le fattispecie verificatesi sotto l'impero delle norme di legge dichiarate incostituzionali.

Al riguardo, la tematica dei «diritti quesiti» e dei «rapporti consolidati» è stata invocata erroneamente, in ordine a questioni che, invece, ne sono ontologicamente estranee.

Giova richiamare, sul punto, l'orientamento consolidato, in dottrina e in giurisprudenza della Corte di cassazione secondo cui: «Le pronunce di accoglimento del giudice delle leggi — di illegittimità costituzionale — eliminano la



norma con effetto «*ex tunc*», con la conseguenza che essa non è più applicabile, indipendentemente dalla circostanza che la fattispecie sia sorta perché l'illegittimità costituzionale ha per presupposto l'invalidità — originaria della legge — sia essa di natura sostanziale, procedimentale — o processuale — per contrasto con un precetto costituzionale, fermo restando il principio che gli effetti — in epoca anteriore alla pubblicazione della decisione, dell'incostituzionalità 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» (*ex multis*, Cass., n. 20381 del 20 novembre 2012; n. 9329 del 20 aprile 2010).

Ora, nel caso concreto, non sussistono giudicati, né altri eventi cui l'ordinamento collega il consolidamento di rapporti giuridici. Nel giudizio «*de quo*» si discute di un rapporto di locazione, ad uso abitativo, e, dunque, di un classico rapporto di durata, che non è stato sciolto od estinto.

Né vengono in rilievo prestazioni contrattuali patrimoniali, la cui esecuzione sia ormai «consolidata», con conseguente insuscettibilità di essere oggetto di pronunce d'incostituzionalità afferenti alle norme che ne hanno disciplinato il contenuto negoziale.

Al contrario, nella fattispecie concreta, la norma della cui legittimità costituzionale si dubita consente al conduttore di eludere l'adempimento dell'obbligazione contrattuale attraverso il pagamento di una somma di gran lunga inferiore, frutto dell'applicazione dei criteri contemplati dal citato art. 3 (di cui si dirà).

In altri termini, la norma contestata attribuisce al conduttore il vantaggio di invocare i pagamenti effettuati, in conformità delle norme richiamate, sottraendosi all'adempimento integrale del contratto stipulato; pertanto, la pronuncia d'illegittimità costituzionale della stessa avrebbe l'effetto di rendere esigibile, da parte del locatore, la prestazione contrattuale nella sua interezza, consentendo al creditore la piena acquisizione patrimoniale del diritto fatto valere.

La norma di cui al comma 1-ter è in contrasto anche con l'art. 3 Cost.

La disciplina «di salvaguardia» introdotta con la legge n. 80, con il limite temporale del 31 dicembre 2015, ha determinato una sorta di diritto speciale, nel senso che a taluni rapporti contrattuali di locazione ad uso abitativo, *ratione temporis*, si applica la normativa di cui all'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23/2011, che non può estendere la relativa efficacia oltre il suddetto limite, mentre agli altri rimane applicabile la normativa ordinaria.

Tale differenziata disciplina configura una irragionevole disparità di trattamento rispetto a medesimi rapporti di locazione ad uso abitativo, da ascrivere al mero fatto temporale della verifica delle prestazioni contrattuali, specie se si considera che la normativa i cui effetti s'intende preservare con il comma 1-ter è, ormai, sganciata dall'impianto complessivo che la sosteneva nella vigenza del d.lgs. n. 23/2011.

Al riguardo, occorre rilevare che tale d.lgs. (come si dirà) era stato dettato dalla finalità di apprestare una sanzione «civiltistica» a danno dei locatori che non avessero tempestivamente registrato il contratto, nell'ambito di una disciplina tendente a prevenire, *in parte qua*, la violazione dell'obbligazione tributaria.

A seguito della dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 3 citato, non può dirsi più sussistente tale finalità preventiva e deterrente che, per definizione, non può essere correlata ad un termine finale che non ha nessun collegamento razionale con la legge originaria.

Il comma 1-ter confligge altresì con l'art. 42, comma 2, Cost., secondo cui «la proprietà privata è garantita e riconosciuta dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurare la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti».

Al riguardo, l'art. 3, comma 8, del d.lgs. n. 23/2011 — i cui effetti sono oggetto della «norma di salvaguardia» in esame — nel caso di omessa o tardiva registrazione del contratto di locazione, ha disposto l'applicabilità automatica delle richiamate norme in tema di durata e di determinazione del canone.

Entrambe le norme «etero-integratrici» del contratto hanno introdotto rilevanti e significative limitazioni del diritto di proprietà (immobiliare) da far seriamente dubitare del doveroso rispetto del precetto costituzionale, considerato che tali limitazioni non appaiono afferire alla funzione sociale della proprietà.

In particolare, va osservato che la formulazione dell'art. 42 Cost. — espressiva della connotazione del nostro ordinamento quale stato sociale di diritto — garantisce la proprietà, quale diritto soggettivo dell'individuo, ma ne prevede limitazioni al solo fine di assicurare l'adempimento dei doveri di solidarietà sociale e umana, di cui all'art. 2 Cost.

Pertanto, la funzione sociale costituisce il criterio-cardine cui commisurare ogni intervento legislativo diretto a introdurre nell'ordinamento limiti e compressioni del diritto dominicale (salva la norma di cui al comma 3 in tema di espropriazione).



Ciò equivale a sostenere che il legislatore può certamente limitare la proprietà privata, in tutte le sua facoltà espressive, ma deve rispettare il limite teleologico della funzionalità alle esigenze delle collettività, mediante un bilanciamento di interessi di rango costituzionale che non può tradursi in uno «svuotamento di rilevante entità ed incisività del suo contenuto» (v. sentenza Corte cost. n. 55/1968).

Tale argomentazione induce ad una ulteriore deduzione logica, consistente nell'affermare che ogni limitazione del contenuto della proprietà privata deve concretizzarsi in una sorta di corrispondente utilità che tragga origine dalla medesima proprietà.

In altri termini, secondo il disposto dell'art. 42 Cost., la proprietà può essere soggetta a riduzioni del suo contenuto solo se tale limitazione afferisca ad utilità che lo stesso diritto dominicale assicura in ordine ai doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost. o ad altri diritti di rilevanza costituzionale.

Ora, nella fattispecie, la norma oggetto dell'ordinanza, riguardo ai contratti di locazione ad uso abitativo, ha introdotto rilevanti limitazioni della proprietà immobiliare e della stessa autonomia contrattuale, come detto, attraverso l'imposizione di un determinato ammontare del canone periodico e di una nuova durata del rapporto contrattuale, quale conseguenza della omessa o tardiva registrazione del contratto, cioè di una condotta in violazione di un obbligo tributario.

L'integrazione contrattuale prevista dal d.lgs. n. 23/2011 appare una sanzione comminata con la chiara finalità di apprestare — rispetto al proprietario-locatore — un forte deterrente afferente alla violazione della norma tributaria.

Ora, tale soluzione legislativa costituisce un'evidente compressione delle facoltà del proprietario il quale, per la sua condotta fiscalmente illegittima, subisce, di fatto (oltre, naturalmente, alle sanzioni di legge) l'imposizione di un contenuto del contratto di locazione che incide notevolmente sia sul reddito da locazione (in quanto calcolato secondo criteri predeterminati, palesemente inferiori ai canoni di mercato), che sul diritto alla restituzione della cosa locata (atteso che, dalla registrazione, volontaria o d'ufficio, tardiva è computata «ab novo» la durata quadriennale minima di legge, con tendenziale rinnovo per altro quadriennio, salvo diniego motivato, a norma dell'art. 2, comma 1, della legge n. 431/98).

Tali limitazioni del diritto del locatore-proprietario appaiono di consistente ed incisivo contenuto, considerato il sostanziale svuotamento dell'autonomia privata in ordine alla pattuizione del canone di locazione.

Le norme introdotte dall'art. 3, comma 8, del d.lgs. n. 23/2011 sono state indubbiamente finalizzate al raggiungimento di un interesse generale della collettività (cioè l'adempimento dell'obbligo di pagare i tributi), ma non costituiscono certo espressione teleologica di una compressione del diritto di proprietà corrispondente ad un'utilità sociale che lo stesso diritto garantisce.

Tali limitazioni del diritto di proprietà, nell'ambito del rapporto di locazione, non afferiscono in alcun modo alla funzione sociale della medesima proprietà (cioè la cosa locata) dirette, invece, a soddisfare un interesse generale esogeno ed esorbitante dal connotato ontologico del diritto dominicale.

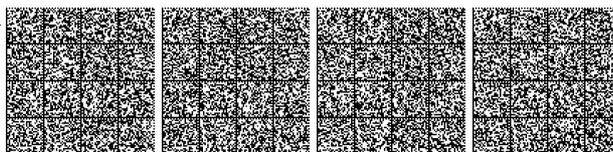
Al riguardo, nell'ambito della giurisprudenza della Corte cost., in tema di (asserita) violazione dell'art. 42 Cost., l'orientamento consolidato è sempre consistito nell'effettuare un bilanciamento tra il diritto di proprietà e altri interessi di rango costituzionale la cui tutela s'appalesi inerente allo stesso diritto dominicale.

In particolare, in tema di affitto di fondi rustici, la Corte ha affermato il principio per cui è legittima la compressione della proprietà mediante un canone predeterminato per legge, in una misura ritenuta equa dal legislatore, allorché il sacrificio della proprietà avvenga a favore dell'affittuario che coltivi direttamente la terra, con la propria forza-lavoro o dei suoi familiari, e negando invece la legittimità alla compressione del diritto che avvenga a favore di un affittuario imprenditore che faccia lavorare da terzi la terra presa in affitto (Corte cost., n. 155/1972; n. 153/1977).

Da tali pronunce è dato desumere che è legittimo limitare il contenuto del diritto di proprietà dell'affittante solo qualora ciò traduca in un'utilità della stessa proprietà a favore del coltivatore-affittuario; in altri termini, la compressione della proprietà è declinata quale corrispondente interesse costituzionalmente rilevante a favore di terzi meritevoli di tutela rispetto al medesimo bene oggetto dell'intervento legislativo.

Al riguardo, può essere ricordata anche la legislazione in tema di equo-canone, che introdusse limiti alla proprietà, per garantire e soddisfare interessi generali afferenti alla locazione ad uso abitativo della stessa proprietà oggetto di limitazione, al fine di garantirne la funzione sociale.

Se ne deduce, altresì, che la funzione sociale della proprietà è l'unico parametro della limitazione del diritto di proprietà, sicché quest'ultimo non dovrebbe subire compressioni rilevanti ed irragionevoli finalizzate esclusivamente a soddisfare interessi del tutto esogeni al contenuto del diritto in questione, quantunque di rango costituzionale.



Nel caso concreto, ricorre tale ipotesi, posto che l'applicazione della norma che predetermina l'importo del canone di locazione secondo i criteri ivi previsti (cd. «canone catastale») non garantisce alcuna funzione sociale dell'immobile locale, ma integra, nella sostanza, un'imposizione contrattuale di carattere sanzionatorio per infedeltà fiscale.

La forte compressione del diritto di proprietà del locatore è altresì irragionevole, perché può protrarsi per una durata tendenziale di circa quasi cinque anni, considerando il suddetto termine finale del 31 dicembre 2015.

Inoltre, va evidenziata la notoria inadeguatezza dei parametri desumibili dai criteri catastali (notoriamente anacronistici), quale ulteriore indizio di lesività del diritto dominicale.

Giova, altresì, rilevare che l'interesse statale a garantire l'osservanza delle norme tributarie è oggetto di piena tutela giuridica, attraverso le norme sanzionatorie vigenti in tema di accertamento e repressione dell'illecito fiscale.

Al riguardo, non va sottaciuto che, anche se la questione riguarda la sola locazione a uso abitativo, la correlazione tra illeciti fiscali e validità di negozi privatistici comporta il venir meno della stabilità dei rapporti giuridici e la relativa certezza delle contrattazioni, *in subiecta materia*.

P.Q.M.

Letti gli artt. 134 e 137 Cost., 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1, e art. 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 80 del 23 maggio 2014, di conversione del decreto-legge n. 47 del 28 marzo 2014, nella parte in cui — in allegato — ha introdotto il comma 1-ter all'art. 5 del suddetto decreto-legge, in ordine agli artt. 136, 3 e 42, 2° comma, Cost.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei deputati.

Dispone che, all'esito, il fascicolo sia trasmesso, unitamente alla prova delle eseguite notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio.

Napoli, 13 ottobre 2014.

Il g.u.: CAIAZZO

15C00141

N. 86

Ordinanza del 13 marzo 2014 del Tribunale amministrativo regionale per Campania sul ricorso proposto da Romeo Alberghi Srl contro Comune di Napoli ed altri.

Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio - Deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, classificate tali negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6 settembre 1985 - Esclusione dall'ambito operativo della deroga delle aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO - Mancata previsione - Violazione del principio di tutela del paesaggio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione UNESCO.

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 142, comma 2.
- Costituzione, artt. 9 e 117, primo comma.

Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio - Ipotesi di riconoscimento *ex lege* del carattere di interesse paesaggistico e relativa disciplina di tutela - Inclusione dei siti per i quali è intervenuto il riconoscimento di patrimonio mondiale UNESCO - Mancata previsione - Violazione del principio di tutela del paesaggio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione UNESCO.

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 142, comma 1.
- Costituzione, artt. 9 e 117, primo comma.



Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio - Siti per i quali è intervenuto il riconoscimento di patrimonio mondiale UNESCO - Obbligo per le Amministrazioni di adottare un provvedimento di vincolo paesaggistico su detti siti - Mancata previsione - Violazione del principio di tutela del paesaggio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione UNESCO.

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 134, 136, 139, 140 e 141.
- Costituzione, artt. 9 e 117, primo comma.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

(SEZIONE QUARTA)

Ha pronunciato la presente,

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 6004 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Romeo Alberghi S.r.l., rappresentato e difeso dagli avv. Raffaele Ferola e Renato Ferola, con domicilio eletto presso il loro studio, in Napoli, piazza della Repubblica, 2;

Contro Comune di Napoli in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Barbara Accattatis Chalons D'Oranges, Eleonora Carpentieri, Bruno Crimaldi, Annalisa Cuomo, Anna Ivana Furnari, Giacomo Pizza, Anna Pulcini, Bruno Ricci, e Gabriele Romano e Antonio Andreottola domiciliato in Napoli, P.zzo S. Giacomo presso l'Avvocatura Municipale;

Regione Campania;

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Soprintendenza per i BB. AA. PP. Storici Artistici ed Etnoantropologici Napoli e Provincia, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale di Stato di Napoli, domiciliata in Napoli, via Diaz n. 11;

NEI CONFRONTI DI

Emilio Cipriano, Roberto Gianni', Annamaria D'Aniello, Maria Aprea, Rodrigo Salvati;

PER L'ANNULLAMENTO, QUANTO AL RICORSO PRINCIPALE:

della nota dirig. 21 luglio 2010 contenente avviso ex art. 7 per autotutela delle DIA n. 23/04, n. 212/05, n. 393/2008, n. 341/2009, n. 367/2010;

della nota dirig. n. 2225/10 recante richiesta documentale;

delle note avvocatura 11 marzo 2010 e 17 marzo 2010;

nei motivi aggiunti n. 1 depositati il 1° marzo 2011 notificati in data 18 febbraio 2011;

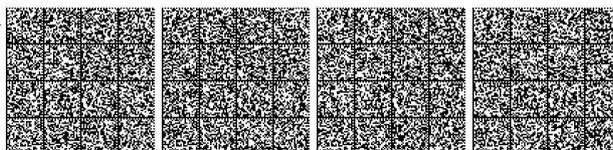
della nota 21 febbraio 2010 che comunica come (per le dia 2005 e 2010) si procede ex art. 33, comma 4 e 6 bis.

Nei motivi aggiunti n. 2 depositati il 1° marzo 2011 notificati in data 28 febbraio 2011:

della D.D. n. 269 del 27 dicembre 2010 che ha disposto l'annullamento delle DIA 393/08 e 341/09 relative ad un intervento di ristrutturazione edilizia di n. 5 locali commerciali al piano terra e pertinetate piano interrato.

Nei motivi aggiunti n. 3 depositati il 13 luglio 2011 notificati l'11 luglio 2011:

degli atti endoprocedimentali depositati da Comune e Soprintendenza nel ricorso R.G. 2793/11 proposto dal Comune.



Nei motivi aggiunti n. 4:

delle disposizioni dirigenziali n. 4 del 19 ottobre 2011 del dirigente II Municipalità e n. 419 in pari data del Servizio Antiabusivismo aventi ad oggetto annullamento della DIA n. 212/2005 ed ordine di demolizione per parte degli abusi, ed irrogazione di sanzione pecuniaria per parte degli abusi;

degli atti presupposti, nota del 23 settembre 2011 Dipartimento pianifica Urbanistica;

della nota dipartimento urbanistica 11 marzo 2010 e 17 marzo 2010 e nota 27 ottobre 2010 della Soprintendenza;

dei verbali 12 marzo 2008 e 8 aprile 2008 di validazione del formato digitale dei perimetri delle aree vincolate ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004 e del conforme certificato di destinazione urbanistica;

dell'art. 124 delle NTA della variante generale al PRG;

della nota 21 luglio 2010 del dirigente II Municipalità recante avviso di avvio del procedimento di riesame di una serie di denunce inizio attività, tra cui la DIA n. 212/2005;

della nota II municipalità 21 ottobre 2010 - prot. 2802;

della nota 7 settembre 2011 del dipartimento di pianificazione urbanistica e del 28 settembre 2011 della unità condono edilizio.

Nei motivi aggiunti n. 5 depositati il 20 febbraio 2012 notificati il 13 febbraio 2012:

della nota 15 dicembre 2011 e 23 aprile 2010, attinenti alla dia 367/2010 sospesa e poi respinta;

dei provvedimenti di archiviazione del 26 agosto 2010.

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Napoli in persona del Sindaco *pro tempore* e di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e di Soprintendenza per i BB.AA.PP Storici Artistici ed Etnoantropologici Napoli e Provincia;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 novembre 2013 il dott. Fabrizio D'Alessandri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

La società ricorrente è proprietaria di un immobile sito in Napoli alla via C. Colombo n. 45, precedentemente adibito ad uffici, noto come edificio ex Flotta Lauro, ed attualmente denominato "Hotel Romeo".

All'esito di lavori di consolidamento strutturale dell'edificio suddetto, eseguiti giusta DIA n. 23/2004, è stata presentata al Comune di Napoli ulteriore DIA n. 212/2005 al fine di realizzare lavori tesi al mutamento di destinazione ad uso alberghiero dell'immobile, DIA che contemplava un intervento di ristrutturazione edilizia mediante parziale demolizione e ricostruzione, asseritamente senza aumento di volume; a tale denuncia erano allegati planimetrie contenenti lo stato di fatto e quello di progetto dell'edificio.

Le opere sono state ultimate in data 14 dicembre 2007 giusta comunicazione di fine lavori depositata agli atti del Comune di Napoli.

In seguito le porzioni di immobile site all'ottavo piano (relativamente allo spazio esterno destinato a palestra) e del nono piano (sala ristorante) sono state sottoposte a sequestro penale, essendo contestata per le stesse la mancanza di permesso di costruire.

L'Amministrazione comunale ne ha conseguentemente ingiunto la demolizione con la disposizione dirigenziale n. 399 del 16 settembre 2009 gravata nel ricorso di cui al R.G. 7185/2009, nell'ambito del quale sono stati poi impugnati con motivi aggiunti gli ulteriori atti impugnati anche nel presente giudizio e per la quale è stata adottata ordinanza di rimessione da Corte costituzionale n. 729/2014 su questioni in parte analoghe a quelle riportate nella presente ordinanza.

Assume parte ricorrente che il Comune di Napoli avrebbe supinamente recepito la contestazione del giudice penale, adottando il provvedimento di demolizione che ritiene verificata la realizzazione *in parte qua* di una nuova costruzione.

L'ordine di demolizione è stato sospeso da questo TAR con ordinanza cautelare n. 352/2010, nella quale si è rilevata la mancata considerazione di quanto assentito con DIA n. 212/2005, non annullata dal Comune.

A seguito anche di una perizia depositata dal consulente di ufficio del PM nel procedimento penale, il Comune di Napoli ha avviato un procedimento di riesame di tutte le denunce di inizio attività in base alle quali sono stati eseguiti lavori edili per l'Hotel Romeo; gli elementi indicati nell'avviso di avvio del riesame sono stati oggetto di controdeduzioni della società Romeo con nota del 5 agosto 2010.



Il Comune ha richiesto integrazioni documentali in data 25 settembre 2010; quindi ha:

dapprima concluso il riesame della DIA n. 23/2004 disponendo l'archiviazione del procedimento (in quanto in parte trattasi di lavori di adeguamento antisismico ed in parte le relative richieste sono state rinunciate e trasfuse nella successiva DIA 212/2005);

In seguito ha concluso il procedimento di riesame per due DIA n. 393/2008 e 341/2009 relative a lavori eseguiti nell'immobile di via Melisurgo n. 15 (traversa del Leone), attinenti a porzioni dell'immobile site al piano terra e seminterrato, disponendo l'annullamento delle denunce stesse;

avviato una richiesta di parere alla Soprintendenza ai fini dell'applicazione dell'art. 33, comma 4, D.P.R. 380/01 per gli abusi contestati; infine concluso il procedimento di riesame della dia n. 212/2005 giusta le determinazioni del 19 ottobre 2011 con le quali ha dichiarato l'inefficacia della DIA sia in ragione del mancato rispetto del vincolo paesaggistico (che avrebbe imposto l'acquisizione del parere della competente Soprintendenza), sia in ragione di un aumento volumetrico non consentito dalla normativa urbanistica vigente per la zona in esame; ed ha di seguito diffidato la società alla demolizione delle opere eseguite su parte del piano ottavo e sull'intero nono piano, applicando per i restanti abusi la sanzione pecuniaria.

Parte ricorrente ha impugnato l'ordine di demolizione, e successivamente con motivi aggiunti, avverso tutti gli atti in epigrafe, lamentando censure di violazione di legge ed eccesso di potere.

In particolare lamenta:

1 - Violazione art. 7, legge n. 241/90, istruttoria frettolosa - si sarebbe ignorata la presentazione della denuncia di inizio attività e non si è dato modo di dimostrare la legittimità delle opere, in quanto configurabili come atti di ristrutturazione edilizia. Mancata spedizione dell'avviso di avvio del procedimento di riesame, necessario trattandosi di esperimento di potere di autotutela;

2 - Violazione del D.P.R. 380/01: premette la ricorrente che l'immobile è stato edificato giusta licenza del 1950 e constava di un seminterrato e undici piani fuori terra, di cui gli ultimi due arretrati rispetto al filo della facciata, in acciaio e vetro - inoltre per i piani interni dello stabile nel 1987 è stata presentata domanda di condono edilizio.

Con la DIA del 13 giugno 2005 il Comune dapprima disponeva la sospensione dei termini chiedendo il completamento del condono; conseguita la concessione in sanatoria per il pregresso, la parte ha atteso i termini per il perfezionamento della DIA ed ha dato inizio e concluso i lavori, dopo che il Comune in alcuni sopralluoghi aveva accertato la conformità di quanto realizzato alla DIA.

Il progetto di DIA, si ribadisce, non modifica le altezze dell'edificio e prevedeva una ristrutturazione con spostamento di alcuni volumi in diverse allocazioni, senza modifiche a volume e sagoma: il concetto tecnico-giuridico invocato sarebbe la ristrutturazione leggera di cui all'art. 3, D.P.R. 380 - a differenza della ristrutturazione pesante che richiede il permesso di costruire.

Peraltro con successive modifiche normative anche la ristrutturazione pesante di cui all'art. 20, D.P.R. 380 è stata resa assentibile con DIA alternativa al permesso di costruire.

Conclusivamente l'istante invoca la legittimità del proprio operato, in quanto assistito da una denuncia di inizio attività, per la quale sono decorsi i termini senza obiezioni, i lavori sono stati ultimati, non vi sono abusi, i pretesi aumenti volumetrici sarebbero di entità minima rispetto al totale dell'edificio: non si configurerebbe, né nuova costruzione, né difformità totale.

Al riguardo aggiunge che le leggi reg. n. 19/2001 e n. 16/2004 ricomprendono nell'ambito degli interventi assentibili con DIA sia la ristrutturazione cd. minore, sia quella pesante; ma la ristrutturazione cd. pesante si caratterizza per un sostanziale ampliamento dell'edificio, ovvero per la demolizione e ricostruzione - il tutto nella specie insussistente: a tal fine si richiama ad una perizia tecnica allegata al ricorso.

3 - Eccesso di potere sotto vari profili: gli incrementi volumetrici della sala ristorante al nono piano risultano compensati dalle demolizioni eseguite aliunde, quindi vi è stata una traslazione a questo livello di altri volumi; egualmente per la copertura con tende amovibili dello spazio terrazzato adibito a palestra. In conseguenza, il piano nono sarebbe totalmente conforme - realizzando una compensazione con diversa distribuzione.

Per la palestra al piano ottavo precisa inoltre che si tratterebbe di sistemazione di spazi esterni per esigenze temporanee, interventi che ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. d) del reg. edilizio comunale ed art. 10 delle NTA non sono rilevanti in termini di superficie e volume. In ogni caso, si tratterebbe di lieve difformità con inapplicabilità del regime sanzionatorio della demolizione.

4 - Violazione art. 37 e ss. DPR 380/01 - Le difformità rispetto alla dia vanno sanzionate con la sanzione pecuniaria e non con la demolizione.



Peraltro, anche a volere configurare la ristrutturazione come pesante, la sanzione demolitoria non sarebbe eseguibile, in quanto sono stati collocati al livello superiore al nono, sopra l'ultimo piano dell'albergo, tutti gli impianti tecnologici e volumi tecnici a servizio dell'intero albergo, sì che gli stessi perderebbero il loro appoggio in caso di esecuzione dell'ordine di ripristino - per le stesse ragioni non si potrebbe acquisire l'area di sedime, come indicata nell'ordine di demolizione.

5 - Eccesso di potere per difetto di istruttoria - la sottoposizione a sequestro penale rende evidente che manca ogni urgenza di provvedere in ordine alla demolizione.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione comunale che ha ricostruito la vicenda in punto di fatto come segue:

Il 12 febbraio 2010, a seguito di accoglimento della sospensiva contro la demolizione, sulla scorta dell'esistenza della dia del 2005, l'avvocatura dell'ente invita il dirigente a contestare le difformità e ad emettere atto ricognitivo negativo della formazione della DIA ovvero ad annullare in autotutela il provvedimento tacito formatosi.

Infatti le DIA non potevano perfezionarsi in assenza del prescritto parere della Soprintendenza, non essendo stata attivata la procedura finalizzata alla autorizzazione ambientale.

Tale motivo ostativo viene rilevato a marzo 2010 dal sistema di pianificazione urbanistica, che nella propria relazione precisa la inoperatività della deroga al regime vincolistico *ex lege* di cui all'art. 142, comma 2, decreto legislativo n. 42/2004, sorgendo l'edificio su aree che non erano classificate come zona A e B del P.R.G. vigente al 1985.

Gli interventi eseguiti dalla società ricorrente risultano assistiti da una serie di denunce di inizio attività, di seguito elencate, per nessuna delle quali è stata esperita la procedura di autorizzazione paesaggistica, pur essendo l'area di intervento sottoposta a vincolo paesaggistico in quanto ricadente entro i 300 mt dalla linea di battaglia:

dia n. 23/2004 per adeguamento antisismico, prevedente alcune demolizioni e ricostruzione (per le quali vi è stato il successivo provvedimento di archiviazione comunale);

dia n. 212/2005 per manutenzione straordinaria ed opere interne, di ristrutturazione per cambio ad uso alberghiero;

dia prot. 2225/2008 per piano interrato di via Melisurgo per la fusione dei locali al piano terra col piano interrato;

dia prot. 2553/2009 per ulteriori lavori nella zona interrata per mutamento di uso, ovvero area benessere;

dia n. 367 del 2010 per lavori al piano 8 - manutenzione straordinaria per adibirlo a sala ristorante, pratica sospesa con dichiarazione di improcedibilità.

L'immobile attualmente ricade in zona A secondo la variante al PRG approvata nel 2004, ma era al di fuori del perimetro del centro storico del PRG del 1972 ed a tale data si contesta che fosse zona A o B. Afferma il Comune la inidoneità dei titoli edilizi sopra elencati alla legittimazione delle opere eseguite, alla stregua delle seguenti considerazioni:

la DIA del 2004 non è assentibile, in quanto era stata presentata per immobile in relazione al quale pendeva ancora pratica di condono edilizio, all'epoca non ancora esitata; inoltre si era rilevato il contrasto con l'art. 3 reg. edilizio della struttura metallica di 180 mq sul terrazzo per impianti tecnici;

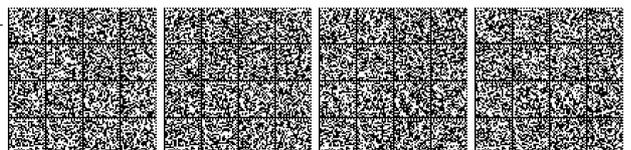
la DIA del 2005 non era assentibile, in quanto non si tratterebbe di ristrutturazione a parità di volume, ma di creazione di nuovi volumi con modifica della sagoma dell'edificio in contrasto con l'art. 124 delle NTA del PRG - infatti il progettista ha considerato i cavedi e luoghi tecnici sicuri dei volumi tecnici, così sottraendoli al calcolo dei volumi e spostandoli al nono piano sul ristorante - non sarebbero volumi strettamente necessari a contenere gli impianti tecnologici - si contesta inoltre la legittimità della struttura verandata di 35 mq a servizio del bar posta al primo piano fuori terra - piano ammezzato - dotato di scala di collegamento con la pubblica via.

Si contesta altresì al nono piano, oltre la sala ristorante con volumetria traslata dai cavedi, una nuova volumetria di 100 mq in luogo di una tenda aggiustabile, mentre è in alluminio e vetri - e il solaio di copertura di tutto il livello sarebbe stato alzato di 90 cm come contestato in sede di sopralluogo.

Le DIA del 2008 e del 2009 sono improcedibili, in quanto da un lato il tunnel di collegamento sottostradale con via Melisurgo non è sorretto da alcun titolo edilizio, inoltre è stata abbassata di 80 cm la quota di calpestio del locale interrato con incremento di volume (raffronto con la dia del 2005); il cambio di uso a sala benessere realizza un mutamento di volume non consentito dall'art. 124 della variante generale al P.R.G. e lo scavo è stata eseguito in zona archeologica senza informativa della Soprintendenza.

Tutte queste considerazioni, unitamente al fatto che si tratta di interventi esterni in zona vincolata senza autorizzazione paesaggistica, sono contestate nell'avviso di avvio di autotutela delle dia, contestando anche che si crea un collegamento tra le stesse tale da individuare un intervento di natura complessa, per il quale occorre permesso di costruire.

In seguito il Comune ha aperto un procedimento di riesame in autotutela delle DIA del 2004, 2005, 2008, 2009, 2010.



Avverso gli atti endoprocedimentali, nonché le successive determinazioni dell'amministrazione comunale, la ricorrente ha articolato i motivi aggiunti come nell'ordine esposti in premessa, e con i quali complessivamente si lamenta:

violazione D.P.R. 616/77, legge 431/85, art. 1423, decreto legislativo n. 142/2004, in relazione al D.M. 1444/68 ed al PRG della città di Napoli del 1972, eccesso di potere sotto vari profili: sussisterebbero i presupposti di fatto per applicare la deroga all'assoggettabilità dei lavori alla autorizzazione paesaggistica, giusta il disposto dell'art. 142, comma 2, decreto legislativo n. 42/2004. Il PRG, secondo la zonizzazione della tavola di riferimento (che deve considerarsi la tavola 5 in quanto redatta ai sensi del D.M. 1444/68) classifica l'area su cui sorge l'immobile della società Romeo quale zona "B" disciplinata altresì dall'art. 2 delle NTA. Di conseguenza, la inclusione dell'area in zona B alla data del 6 settembre 1985 rende operativa la deroga al vincolo paesistico, *ex lege* di cui all'art. 142, comma 2, decreto legislativo n. 42/2004 - ciò comporterebbe anche la piena efficacia del condono a suo tempo conseguito dalla dante causa dell'odierna ricorrente giusta disposizione dirigenziale n. 98/2005 la cui validità è stata messa in dubbio dall'amministrazione comunale.

Sarebbe illogico e contraddittorio sostenere - come vorrebbe la difesa comunale - che l'unica tavola valida di riferimento del PRG dovrebbe considerarsi la n. 3, richiamata dall'art. 1 delle NTA, trattandosi di tavola recante suddivisione del territorio per destinazioni di uso. I pareri del servizio supporto giuridico richiamati nelle gravate determinazioni ipotizzano illogicamente che il Ministero avesse a suo tempo approvato solo la tavola 3 del PRG, per cui la tavola 5 non avrebbe mai assunto carattere di ufficialità; tanto sarebbe contraddetto dal DM di approvazione e dall'avviso di pubblicazione sul FAL, ove si fa riferimento all'intero volume della cartografia di piano. La tavola 3 sarebbe stata espressamente menzionata in quanto unica ad essere modificata.

Il Collegio ha disposto consulenza tecnica di ufficio, vertente sulla duplice questione dell'esistenza o meno del vincolo paesaggistico sull'area in oggetto e sull'aumento di volumetria e di altezza, ritenuti i punti focali di risoluzione della controversia, di cui in la prima si rivela in ogni caso determinante ai fini della decisione del presente giudizio, essendo stata la presenza del vincolo elemento posto a fondamento dell'impugnato atto di autotutela sulla DIA.

Il CTU ha depositato relazione ed allegati in data 30 settembre 2013.

Osserva il Collegio che riveste carattere prioritario l'esame degli accertamenti di natura urbanistica compiuti dal Consulente di ufficio, al fine di verificare la vigenza del vincolo paesaggistico in ragione della classificazione urbanistica della zona alla data del 6 settembre 1985.

Si verte in proposito sulla difforme classificazione della medesima zona operata nella tavola 5 del PRG, ove la stessa è indicata quale zona B, e nella tavola 3 allegata al PRG, ove figura indicata come zona D2. Al riguardo la difesa dell'Amministrazione comunale ha sostenuto che la tavola 5 non sarebbe efficace e probante, in quanto non approvata, sì che l'unica tavola di riferimento dell'intero PRG dovrebbe considerarsi la tavola 3.

Occorre affrontare preliminarmente la questione dell'individuazione delle prescrizioni di zona imposte dal piano regolatore generale del Comune di Napoli rispetto all'ambito territoriale in cui sono stati realizzati gli interventi edilizi in oggetto.

Il CTU in proposito ha rilevato quanto segue:

"In conseguenza delle ingenti distruzioni belliche causate dal conflitto della II^a guerra mondiale, si intese disciplinare l'opera di ricostruzione che appariva urgente ed indilazionabile, adottando appositi piani (di ricostruzione) per il recupero del patrimonio edilizio pubblico e privato degli abitati danneggiati.

Il Piano che ha interessato l'ambito della via Marittima, in cui ricade l'immobile poi trasformato in "Hotel Romeo", fu denominato «Piano di Ricostruzione dei quartieri Porto, Mercato e adiacenze».

Esso era stato redatto dalla Commissione del Piano Regolatore di Napoli e approvato con D.M.LL.PP. n. 2101 del 27 settembre 1946.

Seguirono diverse varianti. Quella che nel 1950 consentì la realizzazione dell'edificio destinato a sede degli uffici della Flotta Lauro venne approvata con D.M. n. 3181/3533/3041 del 23 settembre 1949, all'esito dei pareri favorevoli del Consiglio Superiore Lavori Pubblici resi con i voti del 1° agosto 1949, n. 2149 e 6 settembre 1949, n. 2647.

Lo strumento urbanistico generale vigente all'epoca era il Piano regolatore del 1935.....".

Prosegue il CTU osservando come in seguito alla adozione della legge urbanistica del 1942, il Comune di Napoli attivò il "procedimento per la redazione del nuovo PRG"; il Consiglio Superiore Lavori Pubblici rese parere favorevole sul Progetto di piano regolatore, adottato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 1 del 12 marzo 1970, nelle adunanze del 17/23 dicembre 1971 e del 21 gennaio 1972, proponendo modifiche, stralci, prescrizioni e raccomandazioni che, sentito il Comune, furono recepiti nel decreto del Ministero per i lavori pubblici - Div. 23 quinquies - n. 1829 del 31 marzo 1972 di approvazione del piano. Con la deliberazione della Giunta municipale n. 80 dell'8 marzo 1972,



ratificata dal Consiglio comunale con la deliberazione n. 1 del 10 marzo 1972, furono rese le controdeduzioni del Comune di Napoli, rimesse al Ministero con nota n. 5511 del 13 marzo 1972, unitamente agli atti del Progetto di piano (5) costituiti da:

- a) l'album a stampa contenente la cartografia;
- b) il volume a stampa delle norme di attuazione;
- c) il volume a stampa della relazione del "progetto del nuovo piano regolatore".

Il Progetto di piano regolatore esaminato dal Consiglio Superiore Lavori Pubblici fu restituito al Comune di Napoli (unitamente al D.M. 1829/72 di approvazione) che lo acquisì in data 7 giugno 1972 al n. 139582 del protocollo generale, come attestano le segnature apposte sugli elaborati raccolti nell'atlante, accertate dal CTU.

Il consulente da quindi conto degli elementi raccolti al fine di affermare la vigenza di entrambe le tavole (la n. 3 e la n. 5) allegato al Piano regolatore:

"Il progetto del Prg era composto da tre tipi di elaborati (cartografia, norme di attuazione e relazione), così come accertato dal sottoscritto Ctu e come risulta dalla nota prot. 5511/1972 e dai seguenti passi tratti dalla Relazione".

"Il «progetto del piano regolatore generale» (come l'art. 9, della legge urbanistica definisce il documento elaborato dal Comune, che deve essere successivamente «presentato» al Ministero per i lavori pubblici) consta di tre tipi di elaborati:

A. la cartografia (raccolta in «atlante», preceduto da un indice o foliario, da un frontespizio per ciascuna tavola e, dove necessario, dalla legenda o dalla tavola di unione dei «fogli»);

B. le norme di attuazione, raccolte in separato fascicolo e costituite da 25 articoli e 3 tabelle (28 riferite agli ambiti e 5 alle aree per concentrazioni di attrezzature a scala di settore urbano);

C. la relazione che comprende la presente introduzione, la relazione tecnica del Comitato per il piano regolatore e la relazione economico-finanziaria con la previsione di massima delle spese occorrenti per l'acquisizione delle aree e per le sistemazioni generali necessarie per l'attuazione del piano.

A sua volta, la cartografia raccolta nell'atlante consta dei seguenti elaborati grafici:

"Tavola 1 (in cinque fogli): Cartografia descrittiva della situazione esistente sulla base del rilievo aerofotogrammetrico del territorio comunale aggiornato al 28 luglio 1968 (scala 1:10.000);

Tavola 2 (in un foglio): Inquadramento dell'area comunale nel territorio circostante con la precisazione dei vincoli derivanti dagli strumenti urbanistici territoriali già operanti (scala 1:100.000);

Tavola 3 (in cinque fogli preceduti dalla legenda recante i colori indicativi delle zone e sottozone ed i simboli degli altri vincoli di piano): Tavola generale di piano in scala al 10.000;

Tavola 4 (in ventisei fogli preceduti dal quadro di unione): Riproduzione in scala al 4.000 delle soluzioni di piano;

Tavola 5 (in cinque fogli): Classificazione del territorio comunale in zone omogenee ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 del decreto interministeriale 2 aprile 1968 (scala 1:10.000);

Tavola 6 (in cinque fogli): Ambiti, settori urbani ed aree destinate a concentrazioni di servizi ed attrezzature a scala di settore urbano (scala 1:10.000);

Tavola 7 (in cinque fogli): Rete cinematica (scala 1:10.000)".

Aggiunge il Consulente: "La riproduzione del disegno è a stampa, derivata da un solo prototipo, ad evitare il ripetersi delle incredibili vicende del piano del '39, inficiato dalle difformità esistenti fra i tre originali del 10.000 e fra il disegno al 10.000 e quello a scale diverse...

Si spiega anche perché la rappresentazione della situazione attuale sia stata effettuata non tanto in conformità della circolare Romita, quanto del decreto interministeriale 2 aprile 1968, che vuole la classificazione del territorio urbano in zone omogenee (tavola 5) anche se questa classificazione non tiene conto soltanto delle caratteristiche presenti sul territorio, ma considera anche la destinazione futura" [cfr. da pag. 107 a 109 relazione - all.5]. La Relazione al progetto del Piano di Napoli, dunque, spiega che accanto alle zone ed aree di cui all'art. 7, L. 1150/42 (10) - in cui suddividere il territorio comunale per definirne la disciplina di dettaglio - venivano individuate le così dette "zone omogenee" di cui all'art. 17, L. 765/67 [alias art. 41 quinquies L. 1150/42].

Ed invero, l'art. 1 delle Norme di Attuazione fa espresso riferimento all'art. 7, L. 1150/42 e, segnatamente, alle zone e relative sottozone rappresentate nella Tav. 3, mediante differenti colorazioni e simbologie esplicative, attraverso cui si definisce la disciplina urbanistica e l'individuazione della destinazione d'uso delle aree del territorio comunale. Nei cinque fogli costituenti la Tav. 5, invece, redatta per ottemperare alle disposizioni di cui al D.I. 1444/1968, sono



indicate graficamente le “zone territoriali omogenee”, introdotte dall’art. 17, L. 765/67 per consentire la verifica del rispetto dei limiti e dei rapporti inderogabili (standard) la cui determinazione era stata demandata ad apposito decreto interministeriale da emanarsi entro sei mesi dall’entrata in vigore della citata legge [art. 17, ultimo comma, L. 765/67].

A dette “zone territoriali omogenee” ed alla Tav. 5 fa espresso riferimento l’art. 2 (Zone Territoriali Omogenee) delle Norme di Attuazione. Tale articolo non è stato interessato da alcuna modifica in sede di approvazione.

Ed ancora rileva il consulente la specifica ragion d’essere delle suddivisioni contenute nella tavola n. 5: “Un chiaro riferimento allo scopo, assolto dalla Tav. 5, di classificare la Città nelle così dette «zone omogenee» di cui al D.I. 2 aprile 1968 per ottemperare alla disposizione di cui all’art. 17, L. 765/67, si rinviene anche al 5° capoverso, pag. 334 della Relazione [cfr. all. 6 - tratto dal doc.15] in cui si legge:

“In relazione a quanto prescritto nel nominato D.M., la città va suddivisa nelle così dette zone omogenee. Esse sono tali dal punto di vista secondo il quale per una determinata zona omogenea vigono determinate prescrizioni quantitative di attrezzature. Questa operazione è stata eseguita nel presente progetto per la città, ma essa fornisce soltanto indicazioni di valori medi su grosse aree. Difatti le zone omogenee, quali sono indicate nell’apposita tavola n. 5, hanno forte estensione”.

Per le finalità, invece, della Tav. 3 (destinata ad indicare le zone di cui all’art. 7, L. 1150/42) torna utile il punto 5 di pag. 336 della Relazione [cfr. all. 7 - tratto dal doc.15] in cui si legge:

“La zonizzazione adottata è riportata nella tavola 3 ed è specificata e regolata dalle norme di attuazione. Essa si articola secondo i seguenti criteri. Alla base di ogni particolare proposta sta la considerazione delle finalità che si vogliono conseguire.

Tali finalità si traducono, per quanto si riferisce alla zonizzazione, nella necessità di indicare la destinazione d’uso, e di procedere, in relazione a questa ed in relazione alle esigenze di attrezzature documentate dallo studio degli ambiti, alla conservazione o alla ristrutturazione, con le possibili e spesso necessarie combinazioni di conservazione - ristrutturazione”.

In aggiunta alle considerazioni esposte, il dato di fatto della rilevanza di tutti gli allegati ai fini della vigenza delle prescrizioni in essi contenute, sta nel rilievo che tutti gli elaborati (relazione, norme di attuazione, grafici) recano le tre timbrature del Consiglio Superiore del LL.PP.

Quanto alla sigillatura operata per la sola tavola 3, osserva il CTU come: “Tali modalità di confezionamento dei cinque elaborati della Tav.M 3 e della Legenda, in cui sono rappresentate le zonizzazioni definite all’art. 7, L. 1150/42, suscitano l’idea nell’osservatore che si sia voluto scongiurare ogni tentativo di alterazione degli atti per evitare quanto in passato era accaduto alle tavole del piano del 1939”, fatti ricordati nella Relazione del Prg del 1972Tali rimedi dovevano riguardare gli elaborati grafici e la legenda della Tav. 3 che, in connessione con le Norme di Attuazione, fissavano la disciplina edilizia ed urbanistica di ciascuna delle zone e sottozone in cui era stato diviso il territorio, ai sensi dell’art. 7, L. 1150/42. Nessun problema, invece, presentavano sotto tale profilo gli elaborati della Tav. 5, atteso che la stessa era stata predisposta unicamente per classificare il territorio nelle “zone omogenee” di cui all’art. 17, L. 765/67 per la verifica quantitativa degli standard prescritti dal D.I. 2 aprile 1968”.

Ed infine: “In relazione al 3° quesito si risponde, quindi, che il calcolo degli standard urbanistici richiamato nel parere n. 1903/72 del Consiglio Superiore LL.PP., per la zona cui appartiene l’area di sedime in questione, è proprio quello che si applica alla zona classificata come zona omogenea B) di cui all’art. 2 del D.I. 2 aprile 1968, n. 1444”.

Orbene, la Tavola 5 è chiaramente riferita alle “zone territoriali omogenee” di cui all’art. 17, della legge 765/67.

Sulla scorta delle pregresse considerazioni, il Collegio può giungere alle seguenti conclusioni in punto di diritto:

il Comune, in sede di pianificazione generale del proprio territorio, utilizza due strumenti che hanno fini diversi:

la divisione in zone del territorio ai sensi dell’art. 7, della legge n. 1150/1942, destinata a delineare il progetto di sviluppo della città in senso dinamico;

la definizione, per zone territoriali omogenee, dei limiti e dei rapporti tra edificazione a scopo residenziale e produttivo e spazi pubblici, ai sensi dell’art. 41 quinquies della stessa legge e del D.M. n. 1444 del 1968, che acquista rilevanza ai soli fini della dotazione degli standard, “senza peraltro costituire vincolo alle valutazioni tecnico - discrezionali dell’Amministrazione” (Cons. Stato, Sez. IV, 25 maggio 1998, n. 869).

L’art. 2, del D.M. n. 1444-1968 prevede, in particolare, tre zone destinate ad insediamenti residenziali (zona A, B e C), una zona destinata a “nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati” (zona D), una zona destinata ad usi agricoli (zona E), una zona destinata ad attrezzature ed impianti di interesse generale (zona F).



I parametri per la individuazione delle zone territoriali non sono tra loro omogenei: le zone di tipo *A*), *B*) e *C*) sono caratterizzate ed individuate, infatti, attraverso le qualità fisiche ed edilizie del territorio, indipendentemente dalle destinazioni d'uso del suolo in atto o previste dal piano in quella specifica porzione di terreno; mentre le zone di tipo *D*), *E*) ed *F*) sono caratterizzate dalle destinazioni d'uso previste dal piano, indipendentemente dalle caratteristiche fisiche dell'edificazione e del territorio.

La divisione in zone del territorio comunale può non coincidere con la individuazione delle zone territoriali omogenee previste dal D.M. n. 1444/1968, sicché ben può verificarsi (come nel caso in esame) che in una zona territoriale omogenea sia compresa più di una destinazione di P.R.G. e, nelle situazioni di incertezza e di ambiguità, la individuazione delle zone omogenee viene ad essere completamente determinata dalla successiva operazione di definizione delle quantità minime di aree per i servizi e di vincolo per l'edificazione, che si intendono perseguire e porre in atto.

Nella fattispecie in esame la zona interessata viene tipizzata nel P.R.G. come destinata a zona D2 ai sensi dell'art. 7, della legge urbanistica; e ai sensi dell'art. 2 delle norme tecniche di attuazione del PRG, ha la funzione specifica di zona B ai fini della individuazione degli standard urbanistici.

Essa ha una precisa localizzazione ed un'autonoma disciplina e, anche quanto al dimensionamento degli standard, è nettamente distinta dalle zone individuate come D, secondo quanto diffusamente accertato dal CTU in base a considerazioni che il Collegio ritiene di condividere, in quanto fondate su logici criteri di giudizio ed assistite da ampie acquisizioni documentali e riscontri oggettivi.

Si da quindi logicamente e giuridicamente conto della coesistenza di due tavole, la 3 e la 5, redatte a fini diversi:

nella tavola 3 la zonizzazione classifica il suolo come D2 ed è effettuata ai sensi dell'art. 7, legge n. 1150/42 (*cf.* art. 1 delle *NTA*);

nella tavola 5 la zonizzazione è resa ai sensi del DM 1444/68 (*cf.* art. 2 delle *NTA*).

Occorre ora effettuare il coordinamento di tali tavole con la previsione dell'art. 1, 2 comma, del D.L. 27 giugno 1985, n. 312 (c.d. Galasso), convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1985, n. 431, secondo la quale "Il vincolo paesaggistico di cui al precedente comma non si applica alle zone *A*), *B*) e - limitatamente alle parti ricomprese nei piani pluriennali di attuazione - alle altre zone, come delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 e, nei Comuni sprovvisti di tali strumenti, ai centri edificati perimetrati ai sensi dell'art. 18, della legge 22 ottobre 1971, n. 865".

Tale disposizione normativa è stata di volta in volta riprodotta nelle successive versioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, sino all'odierna formulazione di cui all'art. 142, comma 2, decreto legislativo n. 42/2004.

La tavola rilevante a tal fine è quella di cui al n. 5, contenente la zonizzazione ai fini degli standard, come enuncia il tenore letterale della disposizione in esame, che ha inteso fare riferimento alla classificazione del territorio comunale ai sensi del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444.

Ne deriva che, a tal fine, nel PRG del Comune di Napoli del 1972 -quello da prendere a riferimento ai sensi della invocata deroga - la zona in esame era classificata come zona B, e - nella vigenza della citata disposizione di legge - dovrebbe essere ritenuta sottratta alla disciplina della autorizzazione paesaggistica, ai sensi della norma derogatoria sopra citata. Pertanto - in parte qua - l'esercizio dell'autotutela sulla DIA del 2005 dovrebbe ritenersi illegittimo.

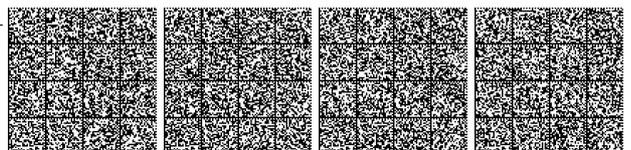
Tuttavia il Collegio ritiene di dover sollevare di ufficio la questione di legittimità costituzionale della norma derogatoria, per contrasto con gli artt. 9 e 117, comma 1, Costituzione.

Invero, l'applicazione della norma di cui all'art 142, comma 2, decreto legislativo n. 42/2004 e segnatamente della deroga ivi contenuta, della quale sussistono i presupposti fattuali, condurrebbe a conseguenze contrastanti con i principi costituzionali in materia di tutela del paesaggio dettati dall'art. 9 Cost. e con il principio del rispetto delle convenzioni internazionali di cui all'art. 117, comma 1, Cost., alla luce del riconosciuto principio del "*pacta sunt servanda*".

Sulla rilevanza della questione ai fini del decidere, è sufficiente richiamare come l'invocata applicazione della deroga, sancita dalla disposizione di legge della cui costituzionalità il Collegio dubita ex officio, comporti l'inesistenza del vincolo paesaggistico e che la sussistenza di quest'ultimo è condizione posta dall'Amministrazione alla base dei provvedimenti gravati in questa sede, tra cui la determinazione congiunta di autotutela nei confronti della DIA e il conseguente ordine di demolizione.

Nel merito della questione di costituzionalità, l'immobile in oggetto ricade nel perimetro delle aree vincolate *ex lege* ai sensi del cd, decreto Galasso, trovandosi nella fascia di 300 mt dalla battigia, e quindi dovrebbe essere soggetto al regime di autorizzazione paesaggistica per gli interventi che comportano modifiche dell'aspetto esteriore dei luoghi.

Per lo stesso dovrebbe tuttavia essere applicata la normativa derogatoria, trovandosi in zona che alla data del 6 settembre 1985 era classificata come zona B del vigente strumento urbanistico.



In effetti il legislatore, con la norma citata, dopo avere indicato le zone vincolate, confermando la previgente previsione di analogo tenore contenuta nella legge n. 485 del 1981, e nel decreto legislativo n. 490/99, al secondo comma ha contemplato alcune eccezioni, escludendo l'operatività del vincolo legale per tutte le aree che alla data del 6-9-1985 (di entrata in vigore della "legge Galasso", pubblicata nella *G.U.* del 22 agosto 1985) si trovassero in determinate condizioni. La deroga si riferisce a tre ipotesi:

"2. La disposizione di cui al comma 1, lettere *a), b), c), d), e), g), h), l), m)*, non si applica alle aree che alla data del 6 settembre 1985:

a) erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B;

b) erano delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee diverse dalle zone A e B, limitatamente alle parti di esse ricomprese in piani pluriennali di attuazione, a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate;

c) nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ricadevano nei centri edificati perimetrati ai sensi dell'art. 18, della legge 22 ottobre 1971, n. 865". (Art. 142, comma 2 nel testo come modificato dal decreto legislativo n. 63/2008).

Al riguardo va ricordato brevemente che la legge n. 765/1967, introducendo l'art. 41-*bis*, della legge urbanistica n. 1150/1942, aveva stabilito che tutti comuni, nella formazione di nuovi strumenti urbanistici o nella revisione di quelli esistenti, dovessero osservare limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (cd. standards urbanistici). Tali limiti e rapporti sarebbero stati definiti per zone territoriali omogenee, con un decreto del Ministro per i lavori pubblici, poi effettivamente emanato nel 1968, con il n. 1444. Il decreto in parola, all'art. 2, delinea sotto un profilo funzionale sei tipologie di zone omogenee, ognuna individuata con una lettera (da A a F) e caratterizzata da una distinta destinazione urbanistica e potenzialità edificatoria. Ciò consentiva e consente ai comuni di dare piena applicazione a quanto previsto dall'art. 7 della legge urbanistica all'epoca vigente, che prescriveva che il piano regolatore generale suddividesse in zone l'intero territorio comunale, ognuna con la propria connotazione tipologica e funzionale, individuando, tra le altre, quelle contraddistinte da particolari caratteristiche storiche, paesistiche ed ambientali, per le quali avrebbe dovuto anche individuare i relativi vincoli.

Tanto precisato, va ricordato che le zone *A)* vengono definite dal D.M. del 1968 come "le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi"; le zone *B)* sono invece quelle porzioni di territorio "totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone *A)*: si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq".

In questo ambito, pertanto, l'art. 142 intende escludere in assoluto l'operatività della tutela legale per tutte quelle zone già completamente o fortemente edificate ed urbanizzate (zone *B)*, rispetto alle quali le eventuali valenze paesaggistiche risultano sostanzialmente già cristallizzate nonché per quelle zone in relazione alle quali gli strumenti urbanistici avessero già autonomamente proceduto ad una ricognizione degli elementi di rilievo storico, paesistico ed ambientale ed alla individuazione del relativo regime vincolistico (zone *A)*.

In sintesi, *la ratio* della norma è quella di escludere dal regime di tutela il cd. territorio urbano edificato, in quanto sostanzialmente già compromesso dal punto di vista paesaggistico e inespessivo di valori di tal genere.

Nella fattispecie all'esame di questo TAR, tuttavia, si è in presenza di un centro edificato del Comune di Napoli di eccezionale pregio paesaggistico e storico, secondo quanto può desumersi quale fatto notorio dalla determinazione di inclusione dello stesso nei siti tutelati dall'UNESCO.

È invero fatto notorio che il centro storico di Napoli è stato iscritto nella lista del Patrimonio Mondiale UNESCO nel 1995, con la seguente motivazione: Napoli è una delle città più antiche d'Europa, il cui tessuto urbano contemporaneo preserva gli elementi della sua lunga e importante storia.

Sulla base del secondo e quarto criterio stabilito dalla Convenzione degli accordi di Parigi del 1972, si è ritenuto che Napoli merita il riconoscimento di Patrimonio dell'Umanità per esser stata fin dall'antichità il polo culturale più importante della Magna Grecia, condizione di dominio politico che la città ha mantenuto anche nel Medioevo, ed ancora nel XVI e XVII secolo, periodo culmine delle arti e dell'architettura, in cui Napoli ha esercitato influenza europea in questo settore.

Al riguardo si riportano i citati criteri: Criterio II (1994): "aver esercitato un'influenza considerevole in un dato periodo o in un'area culturale determinata, sullo sviluppo dell'architettura, delle arti monumentali, della pianificazione



urbana o della creazione di paesaggi”. Criterio IV (1994): “...offrire esempio eminente di un tipo di costruzione o di complesso architettonico o di paesaggio che illustri un periodo significativo della storia umana”.

La Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale, adottata nel 1972 dalla Conferenza Generale degli Stati Membri dell’UNESCO è stata recepita nel nostro ordinamento con Legge nazionale di ratifica n. 184 del 6 aprile 1977.

Scopo della Convenzione è il riconoscimento condiviso che i beni culturali e naturali di valenza eccezionale, ovunque siano localizzati, costituiscono un patrimonio universale dell’intera comunità internazionale. Ne consegue che gli Stati firmatari la Convenzione dovranno concorrere “all’identificazione, protezione, conservazione e valorizzazione” di questo patrimonio, nonché a cooperare e prestare assistenza agli Stati che si impegnano a preservarlo.

Si è dunque giunti, nell’evoluzione della Convenzione UNESCO, ad un accreditamento esplicito e consapevole del paesaggio come bene da preservare e meritevole di tutela, tutela che si rivolge a beni di “valore universale eccezionale”. Secondo quanto definito negli atti della convenzione: “Il valore universale eccezionale significa un’importanza culturale e/o naturale talmente eccezionale che trascende le frontiere nazionali e che presenta gli stessi caratteri inestimabili sia per le generazioni attuali che per quelle future dell’intera umanità. Per questo motivo la protezione permanente di questo patrimonio riveste la più elevata importanza per l’intera comunità internazionale”.

In proposito gli stati aderenti hanno assunto specifici impegni, dettagliati negli artt. 4 e 5 del Trattato”. Art. 4 - Ciascuno Stato partecipe della presente Convenzione riconosce che l’obbligo di garantire l’identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale di cui agli articoli 1 e 2, situato sul suo territorio, gli incombe in prima persona. Esso si sforza di agire a tal fine sia direttamente con il massimo delle sue risorse disponibili, sia, all’occorrenza, per mezzo dell’assistenza e della cooperazione internazionale di cui potrà beneficiare, segnatamente a livello finanziario, artistico, scientifico e tecnico”. “Art. 5 - Per garantire una protezione e una conservazione le più efficaci possibili e una valorizzazione la più attiva possibile del patrimonio culturale e naturale situato sul loro territorio, gli Stati partecipi della presente Convenzione, nelle condizioni appropriate ad ogni paese, si sforzano quanto possibile:

a) di adottare una politica generale intesa ad assegnare una funzione al patrimonio culturale e naturale nella vita collettiva e a integrare la protezione di questo patrimonio nei programmi di pianificazione generale;

b) di istituire sul loro territorio, in quanto non ne esistano ancora, uno o più servizi di protezione, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, dotati di personale appropriato, provvisto dei mezzi necessari per adempiere i compiti che gli incombono;

c) di prendere i provvedimenti giuridici, scientifici, tecnici, amministrativi e finanziari adeguati per l’identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e rianimazione di questo patrimonio.

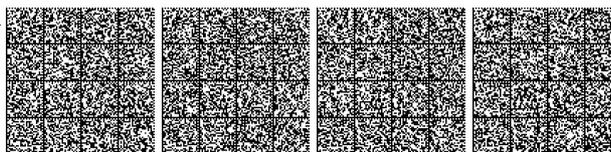
L’immobile oggetto del presente giudizio sorge su area ricompresa, in base alla cartografia allegata al riconoscimento UNESCO, in area di tutela; invero, lo stesso si trova all’interno della zona cuscinetto detta “*buffer zone area*” delimitata in funzione del valore di Patrimonio dell’Umanità, e della sua tutela, “secondo la perimetrazione cartografica rilevabile dal sito internet comunale (zona perimetrata in giallo)”.

L’immagine del centro storico UNESCO percepita come unica, fruibile soprattutto vantaggiosa per gli arrivi via mare, dalla quale prospettiva è riconoscibile la straordinaria valenza paesistica, non ha tuttavia comportato sinora la imposizione di uno speciale regime vincolistico, non risultando portati a compimento i procedimenti presso il Ministero dei Beni culturali di riconoscimento dell’interesse paesaggistico del centro storico - Unesco, previsto dal Codice per i beni culturali e il paesaggio.

In mancanza dell’emanazione del decreto ministeriale, previsto dal citato Codice, che attesti l’impareggiabile valore paesaggistico del centro storico di Napoli, l’operatività della deroga al regime vincolistico generale di cui al decreto Galasso conduce alla conseguenza paradossale di consentire, nel perimetro dei 300 mt dalla battaglia, ove insistono significative testimonianze della storia di Napoli e del suo paesaggio identitario, trasformazioni del territorio senza alcuna valutazione di compatibilità paesaggistica.

Tale evenienza contrasta con l’articolo 9 della Costituzione, che ha fatto assurgere il paesaggio a valore primario della Repubblica: esso colloca il valore del patrimonio paesaggistico - come dice la giurisprudenza costituzionale - tra i valori “primari” e “assoluti”: non disponibili, non esposti alla mutevolezza degli indirizzi politici e comunque da preferire nelle scelte amministrative (*cf.* C. Cost. 7.11.2007, n. 367).

In questo senso si valorizza la dimensione tecnica del vaglio di compatibilità, cioè della gestione del vincolo, per assicurare la prevalenza del valore “primario e assoluto” del paesaggio, affermando che il parere obbligatorio e vincolante del soprintendente va a rimodulare l’«estrema difesa del vincolo».



Osserva il Collegio che lo schema operativo della “tutela” è implicitamente recepito dal principio fondamentale della Costituzione, che consente un obiettivo giudizio tecnico sul nuovo intervento rispetto al valore riconosciuto della preesistenza. Questo schema è perciò costituzionalmente necessario e può ricevere deroga solo in ipotesi tassativamente previste e che siano ragionevolmente espressive di fattispecie in cui si evidenzia la mancanza di valori paesaggistici da tutelare.

Ciò che rileva, e che è essenziale all’effettività dell’art. 9, è che dalla dichiarazione derivi l’obbligo di una motivata valutazione tecnica di compatibilità del nuovo intervento progettato con i valori preesistenti, finalizzata ad evitare che sopravvivano alterazioni inaccettabili del valore paesaggistico protetto. La sequenzialità di queste due fasi identifica il nucleo essenziale della funzione costituzionale di tutela del paesaggio e ne garantisce l’effettività, insieme alla regola essenziale di tecnicità e di concretezza, per cui il giudizio di compatibilità paesaggistica deve essere tecnico e proprio del caso concreto.

In riferimento al “vincolo”, legale o amministrativo, e in sua “gestione”, sono adottati i provvedimenti autorizzatori, ablatori ripristinatori, che concretano la manifestazione della funzione che si esprime nel giudizio di “compatibilità” rispetto ai caratteri preesistenti e qualificati.

Questo effetto di valutazione in sede di procedimento di autorizzazione costituisce il contenuto essenziale del vincolo, cui può aggiungersi, in combinato con le “prescrizioni d’uso” da piano paesaggistico o la “specifica disciplina” per il singolo vincolo, un effetto sostanziale di valutazione immediata ed ex ante (nella fattispecie non operante, trattandosi di vincolo generalizzato *ex lege*).

Consegue da quanto esposto che, quale che sia lo strumento da cui la tutela muove - vincolo amministrativo puntuale, vincolo legale per categorie, vincolo da piano paesaggistico, la valutazione di compatibilità delle innovazioni che vi presiede è legata a questo carattere di primarietà del paesaggio e non può essere esclusa in via generalizzata, con riferimento alla sola tecnica di zonizzazione del territorio da parte dell’amministrazione comunale, per di più trattandosi di una tecnica di zonizzazione fotografata e cristallizzata alla data del 6 settembre 1985, epoca in cui gli strumenti urbanistici di molti comuni non avevano ancora preso coscienza del valore identitario del bene paesaggio.

Inoltre va rilevato che siffatta deroga lascia ancor più indifese le zone di territorio comunale che all’epoca di riferimento erano classificate come zone B, poiché per i centri storici (che coincidono con le zone A) viene normalmente predisposta specifica normativa di tutela, volta alla forte limitazione delle trasformazioni assenti del territorio.

La giurisprudenza costituzionale (*cf.* Corte Cost. n. 66/2012 e sentenza n. 164 del 2009) sottolinea come le disposizioni in materia di vincoli rivestano la qualificazione di «norma di grande riforma economico-sociale». Tali disposizioni sono ritenute centrali, in quanto: “...proprio laddove hanno reintrodotta la tipologia dei beni paesaggistici e ne hanno operato la relativa ricognizione, si è inteso dare «attuazione al disposto del (citato) art. 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali» (sentenza n. 367 del 2007)”.

L’art. 142, comma 2, decreto legislativo n. 42/2004, quindi si paleserebbe in possibile contrasto con l’art. 9 della Costituzione dove, nel prevedere la deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, tali, classificate negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6 settembre 1985, non esclude da tale ambito operativo di deroga le aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO.

Inoltre, come indicato, con la richiamata Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale, adottata nel 1972 dalla Conferenza Generale degli Stati Membri dell’UNESCO e recepita nel nostro ordinamento con Legge nazionale di ratifica n. 184 del 6 aprile 1977, gli Stati firmatari si sono assunti degli impegni di valorizzazione e tutela mediante ogni idoneo strumento dei siti di riconosciuto valore, ai sensi dei riportati artt. 4 e 5 della Convenzione medesima.

Alla luce di ciò il Collegio ritiene che la medesima norma dell’art. 142, comma 2, decreto legislativo n. 42/2004, possa porsi in contrasto anche con l’art. 117, comma 1, Cost., che impone il rispetto delle convenzioni internazionali, alla luce del principio “*pacta sunt servanda*”.

Tali impegni di valorizzazione e tutela non consentono difatti che un sito riconosciuto come di preminente valore dall’UNESCO, con l’inserimento nella lista del Patrimonio Mondiale UNESCO, possa essere destinatario di una norma di deroga che lo sottragga alla tutela ordinariamente prevista dal legislatore nazionale per i siti riconosciuti di valore paesaggistico.



In questo caso la Convenzione UNESCO, e segnatamente gli artt. 4 e 5 della Convenzione medesima, integrano, quali “norme interposte”, il parametro costituzionale espresso dall’art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui stabilisce l’obbligo per la legislazione interna di rispettare i vincoli derivanti dagli “obblighi internazionali”, che pertanto risulterebbe violato.

D’altra parte l’importanza delle convenzioni internazionali in materia di tutela del patrimonio paesaggistico viene riconosciuta dallo stesso decreto legislativo n. 42/2004 che nell’art. 132, comma 1, (Convenzioni internazionali), prevede che “la Repubblica si conforma agli obblighi ed ai principi di cooperazione tra gli Stati fissati dalle convenzioni internazionali in materia di conservazione e valorizzazione del paesaggio”.

Sotto altro concorrente profilo, però, il Collegio rileva come i siti inseriti nella lista del Patrimonio Mondiale UNESCO meritino, alla stregua degli indicati riferimenti costituzionali, lo specifico regime legislativo di tutela paesaggistica, ovvero sia il carattere di interesse paesaggistico e la conseguente disciplina, indipendentemente dal ricadere in una delle specifiche ipotesi di vincolo *ex lege* di cui all’art. 142, comma 1, decreto legislativo n. 42/2004, e in tal senso il riconoscimento di tutela UNESCO, con l’inserimento nella relativa lista, dovrebbe essere ricompreso, come ipotesi aggiuntiva, tra i casi previsti nel medesimo comma 1, dell’art. 142.

Si rileva pertanto la possibile illegittimità costituzionale - per i medesimi motivi suindicati di contratto con l’art. 9 Cost. e l’art. 117 Cost. per il tramite delle norme interposte costituite dagli 4 e 5 della Convenzione UNESCO - anche dell’art. 142, comma 1, decreto legislativo n. 42/2004 nella parte in cui non contempla, tra le ipotesi in cui viene riconosciuto *ex lege* il carattere di interesse paesaggistico e la relativa disciplina di tutela, quelle degli immobili per cui è intervenuto il riconoscimento UNESCO, con l’inserimento nella lista del Patrimonio Mondiale UNESCO.

In senso analogo, la disciplina generale per l’individuazione degli immobili ed aree di notevole interesse pubblico, assoggettati alla specifica tutela delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 42/2004 demanda alla discrezionalità tecnica dell’Amministrazione l’individuazione dei beni da dichiarare di notevole interesse pubblico, senza che vi sia alcun obbligo nel caso in cui un sito rientri nella lista del Patrimonio Mondiale UNESCO.

Una censura di costituzionalità può riguardare, sempre per le ragioni indicate, anche le norme di cui agli artt. 134, 136, 139, 140 e 141 decreto legislativo n. 42/2004, nella parte in cui non impongono all’Amministrazione di adottare la dichiarazione di notevole interesse, con la conseguente disciplina di tutela, per i siti riconosciuti Patrimonio Mondiale UNESCO.

Il Collegio, conclusivamente, ritenuta la rilevante e non manifestamente infondata, solleva di ufficio la questione di legittimità costituzionale dell’art. 142, comma 2, decreto legislativo n. 42/2004 in riferimento all’art. 9 della Costituzione e all’art. 117, comma 1, della Costituzione, per il tramite delle norme interposte costituite dagli 4 e 5 della Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale, laddove, nel prevedere la deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, tali classificate negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6 settembre 1985, non esclude da tale ambito operativo di deroga le aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO.

Solleva altresì di ufficio la questione di legittimità costituzionale dell’art. 142, comma 1, decreto legislativo n. 42/2004 e dell’art. 134 - 136, decreto legislativo n. 42/2004, in riferimento all’art. 9 della Costituzione e all’art. 117, comma 1, della Costituzione, per il tramite delle norme interposte costituite dagli 4 e 5 della Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale, e rispettivamente, per l’art. 142, comma 1, nella parte in cui non contempla, tra le ipotesi in cui viene riconosciuto *ex lege* il carattere di interesse paesaggistico e la relativa disciplina di tutela, quelle dei siti per cui è intervenuto il riconoscimento di Patrimonio Mondiale UNESCO e, per gli artt. 134, 136, 139, 140 e 141 decreto legislativo n. 42/2004, nella parte in cui non impongono all’Amministrazione di adottare la dichiarazione di notevole interesse per i siti riconosciuti patrimonio Mondiale UNESCO.

Visto l’art. 23, della l. Cost. n. 87/1953.

Riservata ogni altra decisione in rito, in merito e sulle spese all’esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell’incidente di costituzionalità.

Ordina la sospensione del procedimento per pregiudizialità costituzionale, con immediata trasmissione - a cura della Segreteria - del fascicolo d’ufficio e dei fascicoli delle parti alla Corte costituzionale; dispone la notificazione del presente provvedimento - sempre a cura della Segreteria - alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alle parti in causa, nonché la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.



P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quarta);

Visto l'art. 9 e l'art. 117, comma 1, della Costituzione, nonché l'art. 23 della l. 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni ulteriore decisione in rito, in merito e sulle spese;

Ritenuta la rilevanza della questione e la non manifesta infondatezza:

solleva ex officio la questione d'illegittimità costituzionale dell'art. 142, comma 2, decreto legislativo n. 42/2004, in riferimento all'art. 9 della Costituzione e all'art. 117, comma 1, della Costituzione, per il tramite delle norme interposte costituite dagli 4 e 5 della Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale, laddove, nel prevedere la deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, tali classificate negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6 settembre 1985, non esclude da tale ambito operativo di deroga le aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO;

solleva altresì di ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 142, comma 1, decreto legislativo n. 42/2004 e degli artt. 134, 136, 139, 140 e 141 decreto legislativo n. 42/2004, in riferimento all'art. 9 della Costituzione e all'art. 117, comma 1, della Costituzione, per il tramite delle norme interposte costituite dagli 4 e 5 della Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale e, rispettivamente, per l'art. 142, comma 1, nella parte in cui non contempla, tra le ipotesi in cui viene riconosciuto ex lege il carattere di interesse paesaggistico e la relativa disciplina di tutela, quelle dei siti per cui è intervenuto il riconoscimento di Patrimonio Mondiale UNESCO e, per gli artt. 134, 136, 139, 140 e 141 decreto legislativo n. 42/2004, nella parte in cui non impongono all'Amministrazione di adottare un provvedimento di apposizione di vincolo paesaggistico per i siti riconosciuti patrimonio Mondiale UNESCO.

Ordina la sospensione del procedimento per pregiudizialità costituzionale, con immediata trasmissione - a cura della Segreteria - del fascicolo d'ufficio e dei fascicoli delle parti alla Corte costituzionale;

Ordina la notificazione del presente provvedimento - sempre a cura della Segreteria - alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alle parti in causa, nonché la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Napoli nelle Camere di Consiglio dei giorni 13 novembre 2013 e 18 dicembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Scafuri, Presidente;

Anna Pappalardo, Consigliere;

Fabrizio D'Alessandri, Primo Referendario, Estensore.

Il presidente: SCAFURI

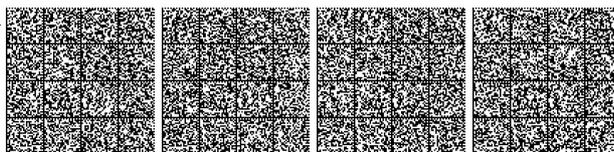
L'estensore: D'ALESSANDRI

15C00142

n. 87

*Ordinanza del 18 novembre 2014 del Tribunale di Roma
nei procedimenti civili riuniti promossi da Vita Silvana contro Miraglia Marco*

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 al 31 dicembre 2015, degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base di essi - Denunciata finalità di prorogare, sino alla data predetta, l'applicazione delle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte costituzionale con sentenza n. 50 del 2014 - Protrazione della regolamentazione stabilita da tali disposizioni per i rapporti di locazione tardivamente registrati - Elusione del giudicato costituzionale - Irragionevole transitorietà della previsione in esame - Violazione del principio di eguaglianza, per disparità di trattamento tra contratti di locazione registrati tardivamente entro o dopo la data di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della sentenza succitata - Violazione del "principio dell'intangibilità del c.d. giudicato formale di incostituzionalità".



- Decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, art. 5, comma 1-ter.
- Costituzione, artt. 3, 136 e 137, comma terzo.

TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

SEZIONE SESTA CIVILE

Il tribunale, in persona del giudice dott.ssa Alessandra Imposimato, sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 18 settembre 2014, con termine per note illustrative scaduto il 10 ottobre 2014, visti gli atti e i documenti allegati ai fascicoli delle cause riunite iscritte al n. 49464/2012 r.g. ed al n. 81642/2012 r.g., aventi rispettivamente ad oggetto «intimazione di licenza per finita locazione» ed «intimazione di sfratto per morosità», e pendenti tra Vita Silvana (parte attrice) e Miraglia Marco (parte convenuta)

OSSERVA

1. Sussistono le condizioni per rimettere, alla Corte costituzionale, la questione di legittimità dell'art. 5 comma 1-ter del D.L. n. 47 del 28 marzo 2014, come convertito - con modificazioni - dalla L. n. 80 del 23 maggio 2014, apparendo essa non manifestamente infondata, nonché rilevante ai fini del decidere. Ciò per quanto di seguito esposto.

2. Con atto di citazione notificato in data 9 febbraio 2012 la sig.ra Vita Silvana intimava, a Miraglia Marco, licenza per finita locazione dall'immobile in Roma via Colli della Farnesina n. 144, piano 2°, interno 9, alla scadenza del 31 dicembre 2012, o a quella diversa data ritenuta di giustizia.

A motivo della domanda, assumeva di avere stipulato, con il convenuto, un contratto di locazione abitativa per la durata di due anni a decorrere dal 1° gennaio 2005, con facoltà di rinnovo per altri dodici mesi; evidenziava che tale contratto era peraltro da ricondurre *ex lege* alla durata di quattro anni + quattro dal 1° gennaio 2005 (ex comb. disp. artt. 2 comma 1 e 13 L. n. 431/1998), non essendo stato concluso rispettando le prescrizioni dettate, dall'art. 5 L. n. 431/1998, per i contratti transitori; esponeva che, con raccomandata ricevuta il 13 luglio 2011, aveva comunicato al conduttore la disdetta del contratto per la (seconda) scadenza (quadriennale) del 31 dicembre 2012; concludeva affermando di avere interesse a premunirsi di un titolo giudiziale, in caso di mancato spontaneo rilascio dell'immobile alla scadenza prevista, da parte del conduttore.

Il convenuto si costituiva all'udienza di convalida, ed eccepiva che il rapporto locativo in essere tra le parti non fosse regolato dal contratto indicato dalla parte attrice.

Evidenziava in particolare che il contratto dedotto a titolo della domanda, concluso in data 21 dicembre 2004, fosse stato in realtà «superato» da altri due contratti «gemelli» stipulati, lo stesso giorno (23 settembre 2006), entrambi per la durata di due anni a decorrere dal 1° gennaio 2007, in realtà da ricondurre alla durata legale minima dei contratti a canone libero, di quattro anni + quattro (artt. 2 comma 1 e 13 L. n. 431/1998), tutti e due relativi allo stesso immobile (già in detenzione al convenuto in forza di un precedente contratto), difformi tra loro solo nell'indicazione del canone dovuto dal conduttore, ma identici quanto a tutto il restante programma negoziale; di questi due contratti l'uno, tempestivamente registrato in data 1° febbraio 2007, indicava il canone di € 1.500,00 mensili; l'altro, non registrato, riportava il canone di € 1.700,00; la sottoscrizione di due contratti di locazione difformi tra loro esclusivamente quanto alla misura del canone mensile sarebbe stata intesa, secondo prospettazione del convenuto, sia a dissimulare parte del canone, in realtà pari alla sommatoria dei canoni indicati in ciascuno dei due documenti (totali € 3.200,00 mensili), essendo denunciato al Fisco solo il contratto concluso per € 1.500,00 mensili, sia a lasciare traccia documentale dell'accordo simulatorio/integrativo raggiunto tra le parti per la quota di € 1.700,00 mensili, che il conduttore avrebbe continuato a versare «in nero».

Il convenuto aggiungeva che, una volta entrato in vigore il d.lgs.vo n. 23 del 14 marzo 2011 («Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale»), e decorso il termine di «moratoria» assegnato, dall'art. 3 [«cedolare secca sugli affitti»] comma 10, del ridetto decreto legislativo (per evitare l'applicazione del regime sanzionatorio di cui ai commi 8 e 9 del medesimo art. 3, su cui *infra*), aveva provveduto motu proprio a registrare, presso l'Agenzia delle Entrate, anche il contratto riportante l'indicazione del canone di € 1.700,00 mensili talché, all'esito di tale denuncia,



avutasi il 22 dicembre 2011, il contratto di locazione (stipulato per effettivi € 3.200,00 mensili, ma registrato tempestivamente per la sola quota parte di € 1.500,00), avrebbe acquisito la durata legale di quattro anni + quattro dalla data della registrazione, e quindi prima scadenza al 22 dicembre 2015, ciò ai sensi dell'art. 3 combinato disposto commi 8 e 9 lett. a) del d.lgs.vo n. 23/2011. Per tali ragioni il convenuto chiedeva respingersi la domanda dell'attore, con il favore delle spese della lite.

A fronte di tale ricostruzione dei fatti, la parte attrice assumeva che il contratto sottoscritto per il canone di € 1.700,00 non avrebbe avuto la funzione di lasciare traccia del patto di dissimulazione di parte del canone, ma avrebbe documentato un'ipotesi negoziale rimasta «lettera morta», non rispondente all'accordo delle parti, né mai portato in esecuzione; l'attore ammetteva, peraltro, che il rapporto inter partes traesse titolo dal documento contrattuale sottoscritto per il canone di € 1.500,00 mensili e tempestivamente registrato, e chiedeva pertanto al tribunale di accertare la (ventura) cessazione di tale contratto, stipulato per la durata di quattro anni a decorrere dal 1° gennaio 2007, alla (seconda) scadenza del 31 dicembre 2014.

3. Premesso quanto sopra, il tribunale è chiamato a stabilire quando cesserà il rapporto locativo inter partes, che secondo le diverse tesi trarrebbe titolo vuoi dal contratto riportante il canone di € 1.500,00 mensili (all. 5 alla comparsa di risposta Miraglia Marco nella lite n. 15333/2012 r.g., ora n. 49464/2012 r.g.), vuoi dalla combinatoria dei contratti «gemelli» riportanti rispettivamente il canone di € 1.500,00 mensili (all. 5 cit.), ed il canone di € 1.700,00 mensili (all. 6 alla comparsa di risposta Miraglia Marco nel giudizio n. 15333/2012 r.g., ora n. 49464/2012 r.g.).

Come già detto l'attore sostiene che l'unico contratto tuttora vigente sia quello stipulato al canone di € 1.500,00 mensili, per la durata di quattro anni a decorrere dal 1° gennaio 2007, che veniva tempestivamente registrato in data 1° febbraio 2007, come fatto fede dal timbro apposto, dall'Agenzia delle Entrate, riportante il numero di protocollo e data di registrazione (v. all. 5 cit.).

Il convenuto assume che, secondo il programma negoziale voluto dalle parti, il canone effettivo dovuto a decorrere dal 1° gennaio 2007 sarebbe stato di € 3.200,00 mensili, superiore a quello indicato nel contratto tempestivamente denunciato al Fisco (€ 1.500,00 mensili); pertanto, per effetto della tardiva registrazione del contratto integrativo del contratto già registrato (all. 6 cit.), il conduttore avrebbe diritto di beneficiare delle disposizioni eterointegrative di cui all'art. 3 commi 8 e 9, i cui effetti sono stati oggi perpetuati sino alla data 31 dicembre 2015, dall'art. 5 comma 1-ter D.L. n. 47/2014, convertito con modificazioni in L. n. 80/2014.

4. Non v'è dubbio che la questione che il tribunale ritiene di demandare allo scrutinio della Corte costituzionale sia rilevante ai fini del decidere.

Va infatti premesso che:

l'art. 3 del d.lgs.vo n. 23/2011, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 67 del 23 marzo 2011, introduttivo di un sistema, alternativo al regime ordinario vigente, di tassazione del reddito ritratto dalla locazione di immobili destinati ad uso abitativo (c.d. cedolare secca sugli affitti), al comma 8 così testualmente prescriveva:

«8. Ai contratti di locazione degli immobili ad uso abitativo, comunque stipulati, che, ricorrendone i presupposti, non sono registrati entro il termine stabilito dalla legge, si applica la seguente disciplina:

a) la durata della locazione è stabilita in quattro anni a decorrere dalla data della registrazione, volontaria o d'ufficio;

b) al rinnovo si applica la disciplina di cui all'art. 2, comma 1, della citata legge n. 431 del 1998;

c) a decorrere dalla registrazione il canone annuo di locazione è fissato in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75 per cento dell'aumento degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli impiegati ed operai. Se il contratto prevede un canone inferiore, si applica comunque il canone stabilito dalle parti».

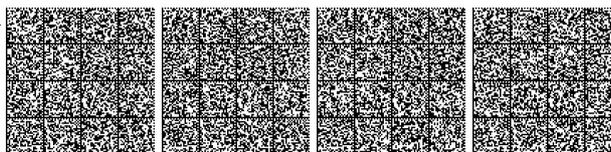
Pare chiaro a chi scrive l'intento del legislatore di «colmare» il vuoto normativo lasciato dall'art. 1 comma 346 della L. n. 311/2004, a tenore del quale:

«I contratti di locazione, o che comunque costituiscono diritti relativi di godimento, di unità immobiliari ovvero di loro porzioni, comunque stipulati, sono nulli se, ricorrendone i presupposti, non sono registrati».

Nell'interpretazione ed applicazione data, dalla giurisprudenza di merito, della norma da ultimo riportata (art. 1 comma 346 L. n. 311/2004) sta infatti buona parte delle ragioni della nascita delle disposizioni sanzionatorie contenute nell'art. 3 del d.lgs.vo n. 23/2011, che è oggetto di esame.

Ciò in quanto:

l'art. 1 comma 346 L. n. 311/2004, tutt'oggi operante, collega la nullità del contratto esclusivamente alla sua omessa registrazione, tacendo con riguardo all'ipotesi in cui il contratto sia registrato oltre il termine (trenta giorni)



prescritto dall'art. 17 DPR n. 131/1986 (di approvazione del «Testo Unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro»);

in assenza di esplicita sanzione di nullità per il caso di registrazione tardiva, i giudici di merito, e tra essi il tribunale di Roma, avevano argomentato (ubi lex tacuit, noluit) che il contratto comunque registrato (presto o tardi) fosse in ogni caso esente da nullità, e quindi valido, efficace e vincolante, e ciò anche in applicazione del principio generale contenuto nell'art. 10 comma 3 dello Statuto dei Diritti del Contribuente;

il giudice civile aveva quindi relegato la registrazione tardiva del contratto nell'ambito di una «violazione di disposizioni di rilievo esclusivamente tributario», di per sé inidonea a produrre la nullità del contratto;

d'altronde il giudice civile, ricordando che la convalida del contratto affetto da nullità (art. 1423 c.c.), nei casi in cui è ammessa dalla legge, ha tipicamente effetto retroattivo (si veda ad es. Cass. n. 6773.2013), e ciò perché altrimenti l'efficacia del negozio sarebbe imputabile non alla volontà del disponente, ma esclusivamente al negozio di convalida, non aveva avuto difficoltà a qualificare la fattispecie disciplinata dall'art. 1 comma 346 L. n. 311/2004 in termini di «nullità sanabile retroattivamente», ed aveva posto un'analogia, o meglio una similitudine con l'istituto della condizione sospensiva di efficacia del contratto; per queste ragioni la registrazione è stata qualificata, dai tribunali, alternativamente in termini di fattispecie sanante, con effetto retroattivo, la nullità del contratto, ed in termini di condicio iuris di efficacia del contratto che, laddove avverata, è in grado di attribuire efficacia e vincolatività all'accordo negoziale, con effetto retroattivo (art. 1360 c.c.).

Senonché tale interpretazione, e cioè l'applicazione dell'art. 1 comma 346 cit., come invalsa nella giurisprudenza di merito non ha evidentemente soddisfatto le ragioni dell'Erario. Lo Stato voleva poter usufruire immediatamente sia del gettito derivante dal versamento della tassa di registro, sia del reddito tassabile ritratto dalla locazione abitativa.

Per tali ragioni veniva così introdotta, all'art. 3 comma 8 del d.lgs.vo n. 23/2011, una norma che, per la prima volta, sanzionava esplicitamente (e duramente) la tardiva registrazione del contratto di locazione abitativa (cioè la registrazione effettuata oltre il termine di trenta giorni dalla conclusione del contratto, prescritto dal DPR n. 131/1986) mediante la manipolazione e l'etero-integrazione degli aspetti principali del suo contenuto, quali la durata, nonché l'entità del canone dovuto dal conduttore.

L'intento di «completare» la prescrizione dell'art. 1 comma 346 L. n. 311/2004 (infatti richiamata nel testo dell'art. 3 cit. al comma 9) veniva realizzato mediante una disposizione «premiale» che, a beneficio dei conduttori che avessero denunciato al fisco il contratto non tempestivamente registrato dal locatore, integrava d'autorità (artt. 1339, 1419 c.c.) il contratto con clausole particolarmente favorevoli all'inquilino, che gli avrebbero assicurato una considerevole stabilità del rapporto locativo (4 + 4 anni dalla data della registrazione), praticamente a nummo uno (canone annuo pari al triplo della rendita catastale).

D'altronde, il legislatore della cedolare secca ha inteso equiparare, sotto il profilo sanzionatorio, ai contratti che non fossero tempestivamente registrati anche gli accordi intesi a dissimulare tutto o parte del canone (e in ogni caso ad evadere il Fisco), e ciò ha fatto con il comma 9 dell'art. 3 del d.lgs.vo n. 23/2011.

A tenore di tale disposizione,

«9. Le disposizioni di cui all'art. 1, comma 346, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, ed al comma 8 del presente articolo si applicano anche ai casi in cui:

- a) nel contratto di locazione registrato sia stato indicato un importo inferiore a quello effettivo;
- b) sia stato registrato un contratto di comodato fittizio».

Le disposizioni — di effetto particolarmente deflagrante per la platea dei destinatari — in questione venivano peraltro completate dal comma 10 dello stesso art. 3, che così testualmente recitava:

«10. La disciplina di cui ai commi 8 e 9 non si applica ove la registrazione sia effettuata entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

In breve il legislatore del d.lgs.vo n. 23/2011 assegnava erga omnes un termine di «moratoria» (scaduto il 6 giugno 2011, e cioè al sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore del d.lgs.vo, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 23 marzo 2011, con la vacatio di quindici giorni di cui all'art. 73 Cost.) per portare alla luce i rapporti di locazione (abitativa) che fossero in tutto o in parte «sommersi».

Proprio dall'assegnazione di un termine cosiffatto, e dal tenore testuale dell'art. 3 comma 10 del d.lgs.vo n. 23/2011, che non avrebbe avuto senso alcuno laddove le nuove disposizioni in tema di canone sanzionatorio e di durata legale dei contratti non tempestivamente registrati, fossero state applicabili solo agli accordi locativi stipulati successivamente alla loro entrata in vigore, la giurisprudenza (anche del tribunale) aveva desunto l'immediata applicabilità delle disposizioni sanzionatorie di cui ai commi 8 e 9 dell'articolo, anche ai contratti in corso, che — validamente stipulati per iscritto — non fossero stati ancora oggetto di registrazione all'Agenzia delle Entrate.



Pertanto, le disposizioni di cui all'art. 3 comma 8 e 9 del d.lgs.vo n. 23/2011, per effetto dell'art. 5 comma 1-ter D.L. n. 47/2014 (convertito con modificazioni nella L. n. 80/2014) si pongono quale regola iuris da applicare alla fattispecie prospettata dal convenuto, come — ad avviso di chi scrive — sufficientemente avvalorata dall'istruttoria documentale ed orale acquisita in corso di causa.

5. Invero la difesa Miraglia ha prodotto in giudizio due scritture (a causa locativa), sottoscritte da entrambe le parti, con riferimento allo stesso immobile (in Roma via Colli della Farnesina n. 144), infine per la stessa durata e decorrenza (2 anni a partire dal 1° gennaio 2007, con facoltà di proroga di ulteriori dodici mesi), difformi tra loro esclusivamente per la clausola di determinazione della misura del cartone (v. la clausola n. 4 dei contratti all. 5 e 6 al fascicolo Miraglia nella lite n. 15333/2012 r.g.); di questi contratti, indubbiamente solo uno — quello riportante il canone inferiore - veniva tempestivamente denunciato al Fisco, e portato a registrazione all'Agenzia delle Entrate (v. il timbro di protocollo serie 3 n. 44792 del 26 febbraio 2007, in calce al contratto all. 5); l'altro — riportante il canone maggiore di € 1.700,00 - veniva registrato dal conduttore solo in data 22 dicembre 2011 (v. il timbro di protocollo serie 3 n. 25056 — Agenzia delle Entrate Ufficio Roma 1 a margine del testo del documento contrattuale all. 6), quindi tardivamente agli effetti dell'art. 3 comma 10 d.lgs.vo n. 23/2011, sì da rendersi applicabili e da dovere essere applicate, alla fattispecie, le clausole legali — in materia di durata contrattuale - di cui all'art. 3 combinato disposto commi 8 e 9 lett. a), del d.lgs.vo n. 23/2011.

Infatti, la tesi giuridica dell'attore — secondo cui il «secondo» contratto riportante il canone superiore di € 1.700,00, non tempestivamente registrato, sarebbe rimasto «lettera morta» e non espressivo del reale accordo delle parti — non solo non ha trovato alcun conforto nell'istruttoria esperita in corso di causa, ma risulta smentita dalla prova orale raccolta in giudizio (v. la testimonianza di Cantatore Silvia), a tenore della quale il canone effettivo (agli effetti del combinato disposto commi 8 e 9 lett. d) dell'art. 3 del d.lgs.vo n. 23/2011) e pagato dal conduttore dal 1° gennaio 2007 fosse pari ad € 3.200,00.

In ogni caso, a fronte della produzione di un documento riportante un contratto di locazione abitativa, sottoscritto anche dall'attrice (con firma non disconosciuta), che indica un canone superiore a quello stabilito nel contratto tempestivamente registrato, incombeva all'attrice di dare prova della simulazione assoluta di tale accordo (ché tanto si è eccipito in giudizio, in ultima analisi), e tale onere non può dirsi evaso all'esito del processo.

Apparendo adeguatamente dimostrato in giudizio il patto di dissimulazione, al Fisco, di parte del canone, il tribunale dovrebbe conseguentemente affermare che il rapporto inter partes sia a tutt'oggi eterointegrato dalle clausole legali di cui all'art. 3 comma 8 e 9 del d.lgs.vo n. 23/2011 (in materia di durata legale e di canone «sanzionatorio» dovuto dal conduttore), giacché gli effetti di quelle disposizioni sono stati perpetuati dall'art. 5 comma 1-ter del D.L. n. 47/2014, sino al 31 dicembre 2015; peraltro, ad avviso del tribunale sussistono consistenti perplessità in merito alla conformità a costituzione della disposizione di cui all'art. 5 comma 1-ter D.L. n. 47/2014, sì da rendersi necessario rimettere gli atti alla Corte costituzionale, ai sensi degli artt. 134 e 137 Cost., 1 della legge cast. 9 febbraio 1948 n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per quanto di seguito esposto.

6. È noto che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 50/2014, depositata in data 14 marzo 2014, pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 19 marzo 2014, ha acclarato l'illegittimità dei commi 8 e 9 dell'art. 3 d.lgs.vo n. 23/2011, per «eccesso di delega» (violazione dell'art. 76 Cost.), in particolare rilevando che tali disposizioni, intese alla lotta all'evasione fiscale, esorbitassero sia gli obbiettivi che i criteri della delega conferita, al governo, con la legge n. 42/2009.

La Corte ha ritenuto di chiarire in motivazione:

«Il tema della lotta all'evasione fiscale, che costituisce un chiaro obiettivo dell'intervento normativo in discorso, non può essere configurato anche come criterio per l'esercizio della delega: il quale, per definizione, deve indicare lo specifico oggetto sul quale interviene il legislatore delegato, entro i previsti limiti. Né il riferimento alle «forme premiali» anzidette può ritenersi in alcun modo correlabile con il singolare meccanismo «sanzionatorio» oggetto di censura.

Del resto - e come puntualmente messo in evidenza dai giudici a quibus - nella citata legge di delegazione si formula un preciso enunciato, formalmente e sostanzialmente evocabile quale principio e criterio direttivo generale, secondo il quale - nel richiamare (art. 2, comma 2, lettera c), «razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso» (compresi, dunque, i profili di carattere sanzionatorio ed i «rimedi» tecnici tesi a portare ad emersione cespiti o redditi asseguibili ad imposizione) - espressamente prescrive di procedere all'esercizio della delega nel «rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212». Statuto che, a sua volta, come ricordato, prevede, all'art. 10 comma 3, ultimo periodo, che «Le violazioni di disposizioni di rilievo esclusivamente tributario non possono essere causa di nullità del contratto»: con l'ovvia conseguenza che, tanto più, la mera inosservanza del termine per la registrazione di un contratto di locazione non può legittimare (come sarebbe nella specie) addirittura una novazione - per factum principis - quanto a canone e a durata.



Né appare superfluo aggiungere che gli obblighi di informazione del contribuente, parimenti prescritti dal predetto statuto, risultano nella specie totalmente negletti, operando la denunciata «sostituzione» contrattuale in via automatica, solo a seguito della mancata tempestiva registrazione del contratto».

Ciò posto, il tribunale ricorda a sé stesso che, secondo l'art. 136 Cost.,

«Quando la Corte dichiara la illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione».

È pacifico che le sentenze d'incostituzionalità, poiché accertano un vizio originario che affligge la norma in contrasto con la Costituzione, espungono tale norma dall'ordinamento con effetto retroattivo e sono immediatamente applicabili ai rapporti pendenti ed ai giudizi in corso, con l'eccezione derivante dal giudicato (artt. 324 c.p.c. e 2909 c.c.) e dei rapporti «esauriti».

Si tratta di principio consolidato.

Possono richiamarsi, tra le tante, le sentenze Corte costituzionale n. 73/1963 [secondo cui «la norma contenuta nell'art. 136 della Costituzione, sulla quale poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, toglie immediatamente ogni efficacia (dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione) alla norma dichiarata illegittima; della quale, pertanto, non è consentito al legislatore ordinario di prolungare la vita sino all'entrata in vigore della nuova legge»]; ovvero la sentenza Cass. n. 10783.2014 [nella cui motivazione si legge: «Orbene, come la giurisprudenza di legittimità ha chiarito proprio a proposito degli effetti della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 274 c.c., (v. Cass. n. 15981/2006), le pronunce di accoglimento del giudice delle leggi - dichiarative di illegittimità costituzionale - eliminano la norma con effetto ex tunc, con la conseguenza che questa non è più applicabile prescindendo dalla circostanza che la fattispecie sia sorta in epoca anteriore o successiva alla pubblicazione della pronuncia, perché l'illegittimità costituzionale ha per presupposto l'invalidità originaria della legge - sia essa di natura sostanziale, procedimentale o processuale - per contrasto con il precetto costituzionale.

Pertanto non è possibile distinguere tra applicazione diretta, cioè riferita ad atti formati successivamente alla norma dichiarata illegittima, e applicazione indiretta, cioè riferita ad atti formati prima della pubblicazione della pronuncia d'incostituzionalità, perché anche in tale ultimo caso il giudice non può ritenere legittima un'attività svolta in conformità di una norma poi dichiarata incostituzionale. Infatti in materia vige il principio che gli effetti dell'incostituzionalità non si estendono ai rapporti (e solo a quelli) 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 (tra le tante, Cass. n. 9329/2010, n. 113/2004, n. 13839/2002)»] la pronuncia del Consiglio di Stato n. 4583.2012 [«le pronunce della Corte costituzionale.. determinano il venir meno in via retroattiva della norma censurata, poiché operano la ricognizione di un vizio originario ed intrinseco della norma stessa, la cui eliminazione dall'ordinamento non è assimilabile a quella disposta per effetto di abrogazione in virtù di altra norma sopravvenuta»]; Cass. n. 10958.2010: [«le sentenze di accoglimento di una questione di legittimità costituzionale pronunciate dalla Corte costituzionale hanno effetto retroattivo, con l'unico limite delle situazioni consolidate per essersi il relativo rapporto definitivamente esaurito, potendosi, in proposito, legittimamente ritenere «esauriti» i soli rapporti rispetto ai quali si sia formato il giudicato, ovvero sia decorso il termine prescrizione o decadenziale previsto dalla legge»];

Cass. n. 27264.2008: [«le sentenze della Corte costituzionale con le quali sia stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma hanno effetto retroattivo ed incidono, pertanto, su tutte le situazioni giuridiche non esaurite. Ne consegue che le suddette sentenze producono i propri effetti su tutti i giudizi in corso e possono essere fatte valere per la prima volta anche in sede di legittimità»].

Pertanto, all'indomani della sentenza Corte Cast. n. 50/2014, il tribunale, preso atto della sopravvenuta declaratoria d'incostituzionalità delle disposizioni contenute nell'art. 3 commi 8 e 9 del d.lgs.vo n. 23/2011, non avrebbe giammai potuto considerare il contratto inter partes regolato, quanto a canone e durata, dalle norme ritenute non conformi a Costituzione (perché improduttive di effetti), ed avrebbe dovuto — al contrario — tenere conto esclusivamente del programma negoziale voluto e concordato dalle parti, come consacrato e trasfuso nelle scritture «gemelle» sottoscritte il 26 settembre 2006, aventi (entrambi) decorrenza dal 1° gennaio 2007, entrambi portate (presto o tardi) alla registrazione (così accertando la decorrenza del rapporto dal 1° gennaio 2007, e la data di seconda scadenza quadriennale al 31 dicembre 2014).

7. Peraltro, sempre in pendenza del presente giudizio, è sopravvenuto l'art. 5 comma 1-ter del D. L. n. 47/2014 (recante «Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per l'EXPO 2015»), convertito con modificazioni in legge n. 80/2014, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 121 del 27 maggio 2014 ed entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione.



L'art. 5 del DL cit., recante la rubrica «Lotta all'occupazione abusiva di immobili.

Salvaguardia degli effetti di disposizioni in materia di contratti di locazione», al comma 1-ter (come aggiunto in sede di conversione), recita oggi testualmente:

«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 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23».

La norma in questione pare intesa — come fatto palese sia dalla sua formulazione letterale, che dalla relazione accompagnatoria — a salvaguardare («sono fatti salvi»), e quindi a procrastinare sino al 31 dicembre 2015, gli effetti giuridici già prodotti dalla registrazione di contratti di locazione abitativa (o di accordi dissimulativi di tutto o parte del canone di locazione abitativa) che non fossero stati tempestivamente registrati secondo il combinato delle disposizioni di cui al DPR n. 131/1986 (testo unico delle disposizioni sull'imposta di registro) ed all'art. 3 commi 8 e 9 d.lgs.vo n. 23/2011, ed in particolare a prorogare l'applicazione delle disposizioni ora menzionate (art. 3 comma 8 e 9 del d.lgs. vo n. 23/2011), benché dichiarate incostituzionali ed improduttive di ogni effetto.

Da qui, la necessità di ritenere il rapporto inter partes ancora regolato (sino al 31 dicembre 2015) dalle disposizioni già dichiarate incostituzionali, con quanto ne consegue in termini di individuazione della data di decorrenza della durata legale del rapporto (quattro anni a decorrere dalla data di registrazione), e di individuazione della sua scadenza.

7.1 Orbene questo tribunale dubita della conformità a costituzione dell'art. 5 comma 1-ter D.L. n. 47/2014, ed in particolare della conformità all'art. 136 Cost., potendosi sospettare l'elusione del giudicato di cui alla sentenza Corte Cost. n. 50/2014, ciò a lume degli arresti della Corte costituzionale, appresso ricordati.

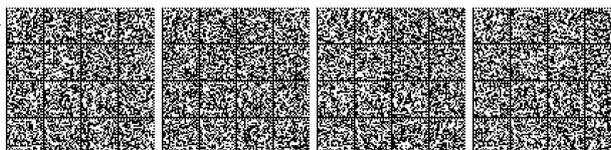
Infatti l'art. 5 comma 1-ter del D. L. n. 47/2014, se pure non riproduce le norme già considerate illegittime, ne comporta la (parziale) sopravvivenza alla declaratoria d'incostituzionalità, sì da renderle ancora operanti e tali da conformare gli aspetti essenziali di qualsiasi contratto di locazione abitativa (quale quello dedotto in controversia), che non fosse stato «tempestivamente» registrato nel vigore dell'art. 3 del d.lgs.vo n. 23/2011, bensì denunciato solo dopo lo spirare vuoi del termine indicato dal DPR n. 131/1986 (art. 17), vuoi del termine di moratoria attribuito, erga omnes, dall'art. 3 comma 10 del d.lgs.vo n. 23/2011 (sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto sul federalismo fiscale).

In altri termini, in applicazione dell'art. 5 comma 1-ter D.L. n. 47/2014, il contratto che fosse già regolato o innovato, per *factum principis*, dalle disposizioni sanzionatorie di cui all'art. 3 commi 8 e 9 d.lgs.vo n. 23/2011 (in materia di canone e durata), dovrebbe ritenersi a tutt'oggi disciplinato dalle stesse disposizioni, e ciò fino al 31 dicembre 2015, benché queste siano state giudicate non conformi a Costituzione.

In materia di elusione o violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.) la Corte costituzionale ha avuto in più occasioni modo di affermare (così ad esempio Corte Cost. n. 326/2010) «perché vi sia violazione del giudicato costituzionale è necessario che una norma sopravvenuta ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale»; ancora, merita ricordare la sentenza Corte Cost. n. 73/2013: «il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a perseguire e raggiungere, «anche se indirettamente», esiti corrispondenti»; Corte Cost., sentenza n. 262/2009: «per aversi tale lesione è necessario che una norma ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale».

Nella sentenza Corte costituzionale n. 49/1970, si legge in motivazione:

«La declaratoria di illegittimità costituzionale, determinando la cessazione di efficacia delle norme che ne sono oggetto, impedisce, invece, dopo la pubblicazione della sentenza, che le norme stesse siano comunque applicabili anche ad oggetti ai quali sarebbero state applicabili alla stregua dei comuni principi sulla successione delle leggi nel tempo. Altro è, infatti, il mutamento di disciplina attuato per motivi di opportunità politica, liberamente valutata dal legislatore, altro l'accertamento, ad opera dell'organo a ciò competente, della illegittimità costituzionale di una certa disciplina legislativa: in questa seconda ipotesi, a differenza che nella prima, è perfettamente logico che sia vietato a tutti, a cominciare dagli organi giurisdizionali, di assumere le norme dichiarate incostituzionali a canoni di valutazione di qualsivoglia fatto o rapporto, pur se venuto in essere anteriormente alla pronuncia della Corte. L'obbligatorietà delle decisioni della Corte, cui si richiama in particolare l'ordinanza del tribunale di Ferrara, si esplica a partire dal giorno successivo alla loro pubblicazione, come stabilito dall'art. 136 della Costituzione, nel senso - precisamente - che da quella data nessun giudice può fare applicazione delle norme dichiarate illegittime, nessun'altra autorità può darvi esecuzione o assumerle comunque a base di propri atti, e nessun privato potrebbe avvalersene, perché gli atti e i comportamenti che pretendessero trovare in quelle la propria regola sarebbero privi di fondamento legale. Si spiega così come anche questioni di legittimità costituzionale di norme abrogate da leggi ordinarie frattanto sopravvenute possano essere rilevanti, e come tali avere ingresso alla Corte, qualora si tratti di norme di cui si dovrebbe fare ancora applicazione in base ai principi di diritto intertemporale».



E merita aggiungere che la transitorietà della disposizione dell'art. 5 comma 1-ter del D.L. n. 47/2014, e la sua programmata applicazione sino alla data del 31 dicembre 2015, non parrebbe dissipare i dubbi di costituzionalità qui esposti, non apparendo conforme a ragionevolezza (art. 3 Cost.) tale scelta legislativa, per quanto obiettivamente e funzionalmente non intesa a colmare vuoti normativi in ipotesi lasciati dalla sentenza n. 50/2014; invero il contratto di locazione abitativa che fosse stato tardivamente registrato nella vigenza dell'art. 3 commi 8 e 9 del d.lgs. vo n. 23/2011, per effetto della sopravvenuta declaratoria d'incostituzionalità di quelle norme, troverebbe già la sua compiuta regolamentazione vuoi nelle clausole convenzionali, vuoi — per l'aspetto tributario — nelle disposizioni del DPR n. 131/1986 e dell'art. 1 comma 346 L. n. 311/2004, sopra richiamata, norma quest'ultima nient'affatto coinvolta dalla sentenza Corte Cost. n. 50/2014, sì da non essere posto in pericolo il principio di certezza dei rapporti giuridici, ovvero altri principi di rango costituzionale e sovraordinato a quelli posti a base della sentenza n. 50/2014.

7.2 Il tribunale dubita, altresì, della conformità dell'art. 5 comma 1-ter D.L. n. 47/2014 al principio di eguaglianza posto dall'art. 3 Cost.

Invero per effetto di quella disposizione delle fattispecie sostanzialmente identiche verrebbero ad essere diversamente regolate, a seconda del momento in cui venutesi (occasionalmente) a perfezionare: il contratto che fosse stato tardivamente registrato (agli effetti del DPR n. 131/1986) nella vigenza dell'art. 3 commi 8 e 9 del d.lgs. vo n. 23/2011, e fino alla data di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della sentenza n. 50/2014 Corte Cost. (19 marzo 2014), continuerebbe ad essere regolato ex autoritate dalle disposizioni del ridetto art. 3 comma 8 del decreto sul federalismo fiscale (sino al 31 dicembre 2015); il contratto che fosse stato tardivamente registrato (sempre agli effetti del DPR n. 131/1986) a partire dal 20 marzo 2014, giorno successivo alla data di pubblicazione, in *Gazzetta Ufficiale*, della sentenza n. 50/2014 Corte Cost., trarrebbe altrove la sua disciplina e quindi dovrebbe considerarsi a tutti gli effetti valido ed efficace (secondo la prevalente giurisprudenza di merito), ovvero radicalmente nullo ed improduttivo di effetti (come sostenuto da parte minoritaria della giurisprudenza), e in ogni caso sarebbe regolato da disposizioni diverse da quelle già dichiarate incostituzionali nella più volte nominata sentenza n. 50/2014.

7.3 Infine il tribunale ritiene che meriti di esser scrutinata, dalla Corte Costituzionale, anche la conformità delle disposizioni di che trattasi, all'art. 137 comma 3 Cost., a tenore del quale «Contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione», e che enuncia il principio dell'intangibilità del c.d. giudicato formale di incostituzionalità.

Invero, come è stato acutamente segnalato da autorevole dottrina, che il tribunale condivide, «il citato art. 5 comma 1-ter riveste un'efficacia ripristinatoria dell'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. vo 14 marzo 2011, n. 23, travolto dalla decisione di accoglimento della Corte, predisponendo la sanatoria, sia pure per un tempo limitato, di rapporti locatizi già regolati dalla norma dichiarata incostituzionale. La sentenza n. 50 del 2014 della Corte ha prodotto effetti che hanno già inciso sui contratti di locazione registrati ai sensi dell'art. 3, d.lgs. vo n. 23/2011, ovvero su interessi, diritti ed obblighi di locatori e conduttori, con la conseguenza che tali effetti hanno acquisito stabilità per l'autorità di cosa giudicata spettante alla sentenza della Corte costituzionale, e non sono suscettibili, quindi, di essere rimossi o travolti da atti autoritativi aventi efficacia retroattiva, con conseguente vanificazione degli effetti della pronuncia di accoglimento della questione di legittimità costituzionale».

8. Conclusivamente non potendosi prescindere, in sede di decisione della presente controversia, dall'applicazione dell'art. 5 comma 1-ter del D. L. n. 47/2014, ed apparendo perciò rilevante, oltre che non manifestamente infondata, la questione sopra esposta, si provvede come in dispositivo.

Per Questi Motivi

Visti gli articoli 134 e 137 Cost., 1 della legge cost. 9 febbraio 1948 n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 comma 1-ter del decreto-legge n. 47 del 28 marzo 2014, convertito con modificazioni in legge n. 80 del 23 maggio 2014,

laddove prevede «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 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23», per violazione degli artt. 3, 136 e 137 comma 3 della Costituzione;

Dispone che il presente provvedimento, a cura della cancelleria, sia notificato alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicato al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei Deputati e, all'esito, sia trasmesso alla Corte costituzionale insieme al fascicolo processuale, con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni;

Dispone la sospensione del presente processo.

Roma, 18 novembre 2014

Il giudice: ALESSANDRA IMPOSIMATO



N. 88

Ordinanza del 22 gennaio 2015 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca contro Angelotti Adriana ed altri

Università e istituzioni di alta cultura - Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario - Prevista attivazione, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Lesione del principio di tutela delle minoranze linguistiche - Violazione del principio di libertà di insegnamento.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 2, comma 2, lett. l).
- Costituzione, artt. 3, 6 e 33.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5151 del 2013, proposto da: Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca in persona del ministro in carica, Politecnico di Milano in persona del legale rappresentante in carica, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Contro Adriana Angelotti, Anna Maria Antola, Anna Anzani, Sergio Arosio, Cesare Mario Arturi, Francesco Augelli, Valeria Bacchelli, Arturo Baron, Francesco Basile, Giovanni Baule, Eleonora Bersani, Serena Biella, Antonello Boatti, Pellegrino Bonaretti, Marco Borsotti, Federica Boschetti, Maria Antonietta Breda, Maria Agostina Cabiddu, Enrico Gianluca Caiani, Christian Campanella, Fabrizio Campi, Paola Caputo, Edoardo Carminati, Aldo Castellano, Graziella Leyla Ciagà, Maria Antonietta Clerici, Luigi Pietro Maria Colombo, Giancarlo Consonni, Emilia Amabile Costa, Fiammetta Costa, Stefano Crespi Reghizzi, Giancarlo Cusimano, Alessandro Dama, Aurora Scotti Aurora, Roberto Giacomo Sebastianio, Maria Beatrice Servi, Francesco Siliato, Maria Cristina Tanzi, Graziella Tonon, Raffaella Trocchianesi, Michele Ugolini, Ada Varisco, Vincenzo Varoli, Massimo Venturi Ferriolo, Daniele Vitale, Fabrizio Zanni, Salvatore Zingale, Luca Alfredo Casimiro Bruché, Alessandro Antonio Porta, Lorenzo De Stefanis, Anna Caterina Delera, Valentina Dessì, Luca Maria Francesco Fabris, Maria Rita Ferrara, Simone Ferrari, Maria Fianchini, Mario Fosso, Marco Frontini, Gian Luca Ghiringhelli, Lorenzo Giacomini, Maria Cristina Gibelli, Elisabetta Gibelli, Giorgio Goggi, Elena Granata, Francesco Ermanno Guida, Franco Guzzetti, Maria Pompeiana Tarossi, Arturo Sergio Lanzani, Marinella Rita Maria Levi, Andrea Lucchini, Marco Lucchini, Cesira Assunta Macchia, Luca Piero Marescotti, Emilio Matricciani, Stefano Valdo Meille, Lorenzo Mezzalana, Laura Montedoro, Gianni Ottolini, Antonella Valeria Penati, Gianfranco Perrot, Paolo Pileri, Silvia Luisa Pizzucaro, Marco Politi, Gennaro Postiglione, Fulvia Anna Premoli, Maurizio Quadrio, Procopio Luigi Quartapelle, Giuliana Ricci, Fabio Rinaldi, Roberto Rizzi, Michela Rossi, Raffaele Scapellato, Fausto Carlo Testa, Enrico Tifoni, Maria Cristina Tonelli, Stefania Varvaro, Fabrizio Fanti, Cristina Tedeschi, rappresentati e difesi dagli avvocati Maria Agostina Cabiddu e Federico Sorrentino, presso quest'ultimo elettivamente domiciliati in Roma, lungotevere delle Navi, 30;

Per la riforma della sentenza del T.A.R. Lombardia - Milano: Sezione III n. 1348/2013, resa tra le parti, concernente approvazione linee strategiche di ateneo 2012-2014.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

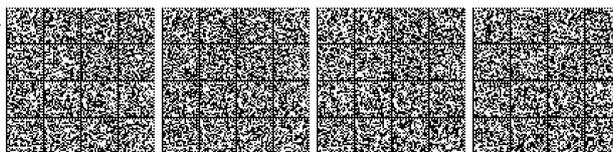
Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti intimato;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 novembre 2014 il consigliere Roberta Vigotti e uditi per le parti gli avvocati dello Stato Gentili e Basilica e l'avvocato Cabiddu;

Il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca e il Politecnico di Milano chiedono la riforma della sentenza, in epigrafe indicata, con la quale il Tribunale amministrativo della Lombardia ha accolto il ricorso dei docenti del Politecnico di Milano, odierni resistenti, volto all'annullamento della deliberazione del Senato accademico del



21 maggio 2013 nella parte in cui, confermando quanto già stabilito con precedenti determinazioni, ha reso obbligatorio l'insegnamento in lingua inglese nei corsi di laurea magistrale e di dottorato di ricerca a partire dall'anno accademico 2014-2015, in attuazione dell'obiettivo di internazionalizzazione degli atenei previsto dall'art. 1, comma 2, lett. della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario).

La norma appena citata dispone che le università statali provvedano, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, a modificare i propri statuti in materia di organizzazione e di organi di governo dell'ateneo, con l'osservanza dei seguenti vincoli e criteri direttivi: ...l) rafforzamento dell'internazionalizzazione anche attraverso una maggiore mobilità dei docenti e degli studenti, programmi integrati di studio, iniziative di cooperazione interuniversitaria per attività di studio e di ricerca e l'attivazione, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera.

I) La sentenza impugnata, dopo aver respinto alcune eccezioni preliminari svolte dalle Amministrazioni resistenti, ha rilevato: a) il contrasto dell'obbligatorietà dell'insegnamento in lingua inglese con il principio, di rilevanza costituzionale, desumibile dall'art. 6 Cost., che prevede la tutela delle minoranze linguistiche, e da altre disposizioni di legge costituzionale, della centralità e dell'ufficialità della lingua italiana; b) la necessità di garantire che la lingua italiana non subisca trattamenti deteriori rispetto a lingua straniera non oggetto di specifiche norme di tutela, necessità della quale è espressione, per gli insegnamenti universitari, l'art. 271 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, secondo il quale "la lingua italiana è la lingua ufficiale dell'insegnamento e degli esami in tutti gli stabilimenti universitari" e che non può ritenersi incompatibile, e quindi abrogato ai sensi dell'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile, dalla norma del 2010, altrimenti dovendosi dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2 lett. D) della medesima legge n. 240; c) la non collocazione, per effetto di quest'ultima disposizione, della lingua italiana in posizione subordinata rispetto a lingue straniere, perché l'uso della congiunzione "anche", nel testo della norma, esclude la tassatività dell'indicazione, in coerenza sia con l'autonomia ordinamentale delle università, sia con la vocazione della norma stessa, volta a porre criteri direttivi, sicché l'uso della lingua straniera deve affiancare, e non sostituire, quello dell'italiano.

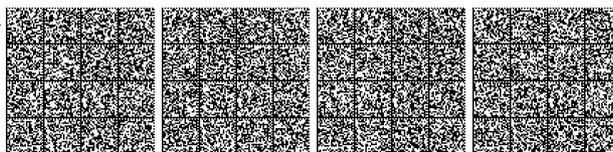
Il Tribunale amministrativo ha quindi accolto il ricorso, avendo riscontrato l'incoerenza della valorizzazione della lingua straniera con il quadro appena delineato: i provvedimenti impugnati hanno infatti escluso per la parte specialistica della preparazione universitaria l'utilizzabilità della lingua italiana, tanto in fase di insegnamento, quanto in sede di esame, così marginalizzandone in maniera indiscriminata l'uso, che il sistema normativo vuole, invece, preminente e che è anche funzionale alla diffusione dei valori che ispirano lo Stato italiano. Una corretta applicazione dei principi sopra esposti avrebbe dovuto consentire, secondo il Tar, la scelta tra l'apprendimento in italiano e quello in lingua straniera, mentre l'imposizione di quest'ultima in via esclusiva viola anche la libertà di insegnamento garantito dall'art. 33 della Costituzione. Inoltre, l'imposizione generalizzata non tiene conto della specificità di alcuni insegnamenti, che mal si prestano all'uso dell'inglese e impedisce la diffusione, pur essa da comprendere nell'obiettivo dell'internazionalizzazione, della didattica italiana all'estero: la scelta del Politecnico, quindi, non riflette neppure l'obiettivo perseguito, mentre sacrifica in misura eccedente rispetto a tale obiettivo gli interessi dei docenti e quelli degli studenti.

II) Con l'appello in esame il Ministero e il Politecnico di Milano ripropongono le eccezioni di irricevibilità e di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, disattese dal primo giudice, e evidenziano la irrilevanza del principio della tutela delle minoranze linguistiche, postulata dalla legge 15 dicembre 1999, n. 482, invece valorizzato dalla sentenza impugnata. Negano, quindi, l'effetto di marginalizzazione della lingua italiana, che resta quella utilizzata nei corsi di laurea triennale e, quindi, nella maggior parte dei corsi di studio del Politecnico il quale, con i provvedimenti impugnati, si prefigge di favorire il principio costituzionale del diritto alla formazione e all'elevazione professionale del lavoratori (art. 35 Cost.) anche mediante la possibilità di accedere, in condizioni di uguaglianza, alle procedure concorsuali per l'assunzione all'impiego (art. 51 Cost.), senza impingere sulla libertà di insegnamento.

III) Le eccezioni preliminari riproposte con l'appello non sono fondate.

Con ha ritenuto la sentenza impugnata, la deliberazione del Senato accademico in data 21 maggio 2012 non può ritenersi meramente riproduttiva della volontà già espressa con le linee strategiche approvate il 15 dicembre 2012, dal momento che essa è stata assunta all'esito di un procedimento rinnovato, con ampia discussione collegiale, su impulso di un gruppo di docenti che avevano chiesto al rettore il riesame delle linee strategiche, nella parte concernente appunto l'uso esclusivo della lingua inglese, e di altri analoghi atti propulsivi, dei quali il provvedimento stesso dà contezza.

Del pari infondata è l'eccezione di carenza di interesse al ricorso, sollevata in ragione (contrastante con il contenuto della prima eccezione) della pretesa natura programmatica della deliberazione impugnata, come tale priva di portata immediatamente lesiva. E' sufficiente leggere il contenuto dell'atto, nel quale si dispone che dall'anno 2014-



2015 la lingua inglese sarà la lingua esclusiva per i corsi di laurea magistrale e per i dottorati di ricerca, per avvertirne la portata cogente e, quindi, immediatamente lesiva degli interessi dedotti in causa.

IV) Nel merito, osserva il Collegio che l'art. 2, comma 2, lett. l) della legge n. 240 del 2010, sopra riportato, legittima l'applicazione che ne è stata data dal Politecnico, giacché l'attivazione di corso in lingua inglese, nella lettera della norma, non è soggetta a limitazioni né a condizioni. Tale conclusione è avvalorata da quanto dispone l'art. 31 dell'allegato n. 2 al decreto ministeriale 23 dicembre 2010, n. 50, che, sia pure atto privo di forza di legge, nondimeno vale a chiarire il senso della disposizione legislativa in esame. Il citato art. 31, in deroga al divieto per le università di istituire nuovi corsi di studio posto dal precedente art. 30, consente, al fine di favorire l'internazionalizzazione delle attività didattiche, la possibilità di attivare corsi che ne prevedano l'erogazione "interamente in lingua straniera", sia pure, come ha osservato il Tribunale amministrativo, nelle sedi nelle quali sia già presente un omologo corso. Poiché, peraltro, la legge n. 240 del 2010, successiva al decreto appena ricordato, non contiene una simile condizione, l'applicazione datane dal Politecnico appare, sotto questo aspetto, legittima.

Le contrarie considerazioni sulle quali si fonda la sentenza impugnata, che ha negato un effetto di abrogazione tacita della norma risalente, non sembrano condivisibili: la portata dell'art. 2, comma 2, lett. l) è di innovazione del sistema e del principio del quale è espressione l'art. 271 del regio decreto n. 1592 del 1933, che, sul punto, appare superato dalla possibilità di istituire corsi in lingua diversa dall'italiano; così come la congiunzione "anche" nel testo della norma del 2010 non vale a sminuirne la portata innovativa, nel senso postulato dal Tar, dato che, comunque, legittima "anche" l'istituzione di corsi in lingua straniera, istituzione che appartiene alla libera scelta dell'autonomia universitaria, esercitata dal Politecnico nel senso che si è detto.

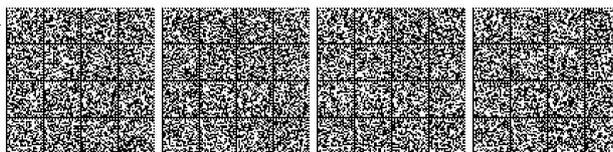
V) L'applicazione del parametro normativo alla fattispecie in esame, così precisato, comporterebbe l'accoglimento dell'appello; il Collegio, peraltro, dubita della conformità alla Costituzione della norma.

V.1) L'art. 2, comma 2, lett. 1) della legge n. 240 del 2010, nella parte in cui consente l'attivazione generalizzata ed esclusiva (cioè con esclusione dell'italiano) di corsi in lingua straniera, non appare manifestamente congruente, innanzitutto, con l'art. 3 della Costituzione, dal momento che si applica allo svolgimento dell'attività didattica per tutti i corsi (magistrali e di dottorato) del Politecnico, come ha evidenziato l'istruttoria disposta dal Collegio con l'ordinanza n. 1779 del 2014. Se, infatti, per alcuni insegnamenti può predicarsi il vantaggio di un uso più spinto della lingua inglese, e la conseguente attrazione della forma linguistica nel contenuto stesso dell'insegnamento, il pari trattamento generalizzato non tiene conto delle diversità esistenti tra i corsi, tali da postulare, invece, per alcuni di essi una diversa trasmissione del sapere, maggiormente attinente alla tradizione e ai valori della cultura italiana, della quale il linguaggio è espressione. E soprattutto ingiustificato appare, nell'ottica considerata, l'abolizione integrale della lingua italiana per i corsi considerati.

V.2) La giurisprudenza della Corte costituzionale da tempo ha affermato che la Costituzione conferma per implicito che il nostro sistema riconosce l'italiano come unica lingua ufficiale (sentenze 22 maggio 2009, n. 159 e 20 gennaio 1982, n. 28). Pur in presenza del principio di tutela delle minoranze linguistiche, sancito dall'art. 6 della Costituzione, la Corte ha ribadito che "la consacrazione, nell'art. 1, comma 1, della legge n. 482 del 1999, della lingua italiana quale «lingua ufficiale della Repubblica» non ha evidentemente solo una funzione formale, ma funge da criterio interpretativo generale delle diverse disposizioni che prevedono l'uso delle lingue minoritarie, evitando che esse possano essere intese come alternative alla lingua italiana o comunque tali da porre in posizione marginale la lingua ufficiale della Repubblica; e ciò anche al di là delle pur numerose disposizioni specifiche che affermano espressamente nei singoli settori il primato della lingua italiana". Se quindi questa è la scala di valori, che pur in presenza di una specifica norma di rango costituzionale a tutela di una diversa lingua pone quella italiana in posizione di supremazia, tanto più tale criterio deve valere nei confronti di una lingua straniera, nei confronti della quale non esiste, ovviamente, alcun obbligo di tutela (mentre è necessaria la "preservazione del patrimonio linguistico e culturale della lingua italiana": Corte Cost., sentenza n. 159 del 2009).

V.3) L'imposizione dell'uso esclusivo dell'inglese (che nel verbale del consiglio di corso di studio in ingegneria elettrica del 21 novembre 2013, depositato in atti, viene addirittura qualificato "lingua ufficiale di erogazione") appare anche non manifestamente congruente con la libertà di insegnamento, sancita dall'art. 33 della Costituzione. Il riservare ai docenti l'attività didattica per i corsi avanzati, già di per sé, non appare giustificato alla luce di tale principio; né l'obbligo di cui si discute appare rispettoso della libera espressione della comunicazione con gli studenti, dal momento che elimina qualsiasi diversa scelta, eventualmente ritenuta più proficua da parte dei professori, ai quali appartiene la libertà, e la responsabilità, dell'insegnamento.

VI) La questione di costituzionalità dell'art. 2, comma 2, lett. l) della legge 30 dicembre 2010, n. 240 appare, quindi, -rilevante e non manifestamente infondata; il giudizio deve, di conseguenza, essere sospeso in attesa della definizione del relativo giudizio da parte della Corte costituzionale.



P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), non definitivamente pronunciando:

- a) *solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lett. 1) della legge 30 dicembre 2010, n. 240, nella parte di cui in motivazione, in riferimento agli articoli 3, 6, e 33 della Costituzione;*
- b) *sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*
- c) *dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento. Spese al definitivo.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 novembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Baccharini, Presidente
Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere
Roberta Vigotti, Consigliere, Estensore
Andrea Pannone, Consigliere
Marco Buricelli, Consigliere

Il Presidente: BACCARINI

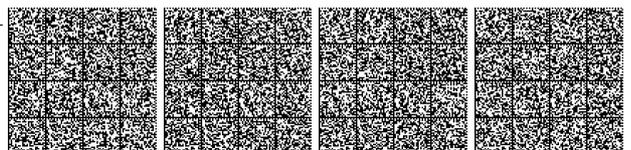
L'estensore: VIGOTTI

15C00144

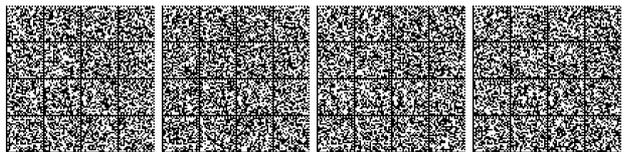
LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-020) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

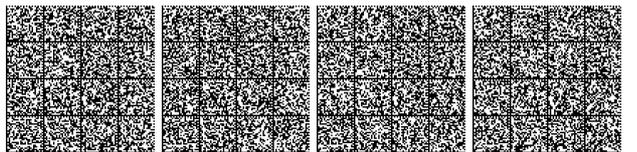
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)** - annuale € **302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)** - semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)** - annuale € **86,72**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)** - semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

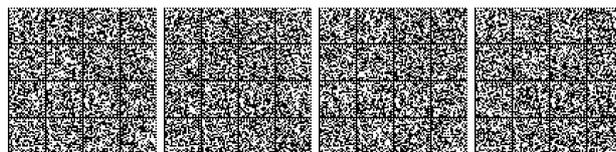
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 11,00

