

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 9

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 2 marzo 2016

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **37.** Sentenza 26 gennaio - 25 febbraio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico - Procedure di stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio presso la Regione - Estensione ai dipendenti di agenzie regionali, enti, Autorità di bacino e società in house.
 – Legge della Regione Puglia 14 novembre 2014, n. 47 (Norme in materia di organizzazione, riduzione della dotazione organica e della spesa del personale e attuazione del comma 529 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147), artt. 2 e 4. Pag. 1
- N. **38.** Sentenza 10 - 25 febbraio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Edilizia residenziale pubblica - Possibilità, per gli enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario, di destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà.
 – Legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, recante «Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005), in materia di utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica», art. 1, comma 1, lettera c). Pag. 5
- N. **39.** Sentenza 26 gennaio - 25 febbraio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Commercio - Definizione e disciplina di una nuova tipologia di esercizio commerciale denominata "parco commerciale" - Condizioni, criteri e procedure per il rilascio delle relative autorizzazioni.
 – Legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2009, n. 27 "Testo unico in materia di commercio", alla legge regionale 11 luglio 2006, n. 9 "Testo unico delle norme regionali in materia di turismo", e alla legge regionale 29 aprile 2008, n. 8 "Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale"), artt. 7, comma 1, 8, comma 4, 11, 13 e 17, comma 1; legge della Regione Marche 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015" e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 "Bilancio di previsione per l'anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017"), art. 7, commi 2 e 3. Pag. 12
- N. **40.** Sentenza 10 - 25 febbraio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle autonomie speciali alla riduzione della spesa pubblica, con oneri specifici a carico della Regione siciliana - Recupero, ad opera dell'Agenzia delle entrate, del mancato versamento, da parte di Province e Città metropolitane, del contributo posto a loro carico.
 – 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 - artt. 46, commi 1, 2 e 3, e 47, commi da 1 a 7. Pag. 20



- N. 41. Ordinanza 27 gennaio - 25 febbraio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Misure cautelari - Presunzione assoluta di adeguatezza esclusiva della custodia carceraria a soddisfare le esigenze cautelari in relazione al delitto di cui all'art. 260 del d.lgs. 03/04/2006 n. 152 (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti).
 – Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, secondo periodo, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38. Pag. 28

- N. 42. Ordinanza 10 - 25 febbraio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle autonomie speciali alla riduzione della spesa pubblica.
 – 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 - artt. 8, commi 4, lettera a), 6, 8 e 10, e 46, commi 1, 2, 3, 4 e 6. Pag. 31

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 31. Ordinanza del Tribunale di Gela del 3 novembre 2015
Ordinamento giudiziario - Divieto di destinare i magistrati ordinari, al termine del loro tirocinio, allo svolgimento di funzioni giudicanti monocratiche penali, salvo che per i reati di cui all'art. 550 cod. proc. pen., anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità.
 – Decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 (Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a), della L. 25 luglio 2005, n. 150), art. 13, comma 2, come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 31 ottobre 2011, n. 187. Pag. 35

- N. 32. Ordinanza del Tribunale di Velletri del 19 novembre 2015
Reati e pene - Reato di disastro colposo di cui all'art. 449 cod. pen., in relazione all'art. 434 cod. pen. - Raddoppio dei termini di prescrizione.
 – Codice penale, art. 157, comma sesto. Pag. 38

- N. 33. Ordinanza della Corte d'appello di Reggio Calabria del 27 novembre 2015
Sanità pubblica - Medici in rapporto di convenzione a tempo indeterminato con l'Azienda Sanitaria provinciale - Norme della Regione Calabria - Recupero delle quote rimaste insolte relative ad assistiti deceduti, trasferiti o irreperibili - Limitazione a dodici quote.
 – Legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 [Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)], art. 50, comma 4. Pag. 43

- N. 34. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 17 dicembre 2015
Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Domanda di risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi - Termine di decadenza di 120 giorni - Decorrenza dal momento in cui si è verificato il fatto ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo.
 – Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), art. 30, comma 3. Pag. 48



- N. 35. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sez. staccata di Pescara del 17 dicembre 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.
- Legge 11 dicembre 1962, n. 1746 (Estensione al personale militare, in servizio per conto dell'O.N.U. in zone d'intervento, dei benefici combattentistici), articolo unico..... Pag. 55
- N. 36. Ordinanza del Tribunale di Palermo del 22 gennaio 2016
Previdenza - Pensioni - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Riconoscimento in misura percentuale del 20% per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiori a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante.
- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, comma 25, sostituito dall'art. 1, comma 1, n. 1), del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie *TFR*), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2015, n. 109..... Pag. 57





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 37

Sentenza 26 gennaio - 25 febbraio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Procedure di stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio presso la Regione - Estensione ai dipendenti di agenzie regionali, enti, Autorità di bacino e società *in house*.

- Legge della Regione Puglia 14 novembre 2014, n. 47 (Norme in materia di organizzazione, riduzione della dotazione organica e della spesa del personale e attuazione del comma 529 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147), artt. 2 e 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge della Regione Puglia 14 novembre 2014, n. 47 (Norme in materia di organizzazione, riduzione della dotazione organica e della spesa del personale e attuazione del comma 529 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-28 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 27 gennaio 2015 ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2016 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Paola Maria Zerman per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Ida Maria Dentamaro per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1.- Con atto depositato il 27 gennaio 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto ricorso in via principale contro la legge della Regione Puglia 14 novembre 2014, n. 47 (Norme in materia di organizzazione, riduzione della dotazione organica e della spesa del personale e attuazione del comma 529 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147), lamentando che gli artt. 2 e 4 della legge medesima violino gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione.



Ad avviso del ricorrente, l'art. 2 della legge regionale impugnata - nel prevedere l'avvio di procedure di stabilizzazione per l'assunzione a tempo indeterminato di personale non dirigenziale che abbia maturato, entro la data del 31 dicembre 2015, i requisiti di cui al comma 529 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014) e che risulti in servizio alla data di entrata in vigore della legge - si porrebbe in contrasto con la disposizione statale di cui è attuazione, ampliandone la sfera dei destinatari.

La predetta disposizione statale costituirebbe, del resto, esplicitazione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., che la Regione, pur nel rispetto della propria autonomia, non sarebbe legittimata a derogare, se non anche violando gli artt. 3 e 97 Cost.

Per le medesime ragioni viene impugnato l'art. 4 della stessa legge regionale, secondo cui le discipline previste per la stabilizzazione del personale regionale debbono intendersi «quali principi applicabili alle agenzie regionali, agli enti, all'Autorità di bacino e alle società in house della Regione Puglia di cui alla deliberazione di Giunta regionale 5 maggio 2014, n. 810 e alla legge regionale 20 maggio 2014, n. 22 (Riordino delle funzioni amministrative in materia di edilizia residenziale pubblica e sociale e riforma degli enti regionali operanti nel settore), costitutiva dell'Agenzia ARCA».

Anche tale disposizione, estendendo agli organismi appena indicati i principi dettati dalla norma statale esclusivamente per il personale regionale, si porrebbe in contrasto con il richiamato comma 529 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 e, perciò, in base a quanto già detto, con l'art. 117, terzo comma, Cost., oltre che con gli artt. 3 e 97 Cost.

2.- Nel giudizio si è costituita la Regione Puglia, la quale ha concluso chiedendo dichiararsi la questione inammissibile e comunque infondata.

A proposito del motivo di ricorso concernente l'art. 2, la Regione ne evidenzia l'assoluta genericità, non essendo stata in alcun modo individuata la sfera dei destinatari che la norma regionale avrebbe ampliato: ciò che condurrebbe alla inammissibilità della questione.

La censura sarebbe, comunque, infondata, dal momento che, non avendo la disposizione statale previsto alcun limite di ordine quantitativo, del tutto legittimamente la disposizione impugnata indicherebbe - senza ampliarla, come erroneamente dedotto - la platea dei destinatari della stabilizzazione.

La scelta, poi, di colmare i vuoti di organico mediante nuove procedure selettive ovvero mediante la stabilizzazione costituirebbe un'opzione del tutto indifferente sotto il profilo della spesa pubblica, dal momento che la Regione è tenuta a procedere «con risorse proprie».

Quanto, poi, alle censure relative agli artt. 3 e 97 Cost., non sarebbe dato comprendere rispetto a quali soggetti e per quali profili risulterebbero violati gli indicati parametri, visto che le stabilizzazioni riguarderebbero personale comunque in possesso dei requisiti prescritti dalla norma statale di riferimento.

Anche le censure riferite all'art. 4 si rivelerebbero infondate. Per un verso, infatti, l'estensione della procedura di stabilizzazione agli enti ivi previsti riguarderebbe organismi che presentano una «sostanziale immedesimazione» con l'ente regionale, svolgendo essi funzioni essenziali per la Regione ed essendo a questa legati attraverso poteri di indirizzo e di controllo tali da renderli assimilabili ad una «persona giuridica-organo»; per altro verso, l'espletamento delle procedure di stabilizzazione sarebbe comunque subordinato al rispetto dei limiti di spesa e dei vincoli assunzionali previsti dalle discipline statale e regionale relative alla materia.

Inammissibili o comunque infondati sarebbero, infine, i rilievi che coinvolgono gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto anche per gli enti e le agenzie in discorso le procedure di stabilizzazione riguarderebbero soltanto il personale assunto con procedure ad evidenza pubblica.

3.- In data 18 dicembre 2015 è stata depositata in cancelleria la deliberazione n. 429 del 13 marzo 2015, con la quale la Giunta della Regione Puglia ha determinato di costituirsi nel presente giudizio, conferendo il mandato al difensore.

L'atto di costituzione in giudizio, debitamente corredato dalla procura speciale, sottoscritta dal Vice Presidente della Giunta, era stato, invece, depositato, entro il previsto termine, il 3 marzo 2015.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto ricorso contro gli artt. 2 e 4 della legge della Regione Puglia 14 novembre 2014, n. 47 (Norme in materia di organizzazione, riduzione della dotazione organica e della spesa del personale e attuazione del comma 529 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147), per violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione.



Ad avviso del ricorrente, l'art. 2 della legge regionale - volta ad introdurre disposizioni in materia di stabilizzazione di personale regionale precario - risulterebbe in contrasto con la disposizione statale di cui è attuazione, vale a dire il comma 529 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), in quanto, rispetto a quest'ultima disposizione, ampliamente la «sfera dei destinatari».

Per i medesimi motivi (ampliamento della «sfera dei destinatari» della relativa disciplina) e con riferimento ai medesimi parametri, viene anche impugnato l'art. 4 della predetta legge regionale, secondo cui le norme di cui agli artt. 1, 2 e 3 della medesima legge debbono intendersi «quali principi applicabili alle agenzie regionali, agli enti, all'Autorità di bacino e alle società in house della Regione Puglia di cui alla deliberazione di Giunta regionale 5 maggio 2014, n. 810 e alla legge regionale 20 maggio 2014, n. 22 (Riordino delle funzioni amministrative in materia di edilizia residenziale pubblica e sociale e riforma degli enti regionali operanti nel settore), costitutiva dell'Agenzia ARCA».

Ciò in quanto il comma 529 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 farebbe riferimento esclusivamente al personale regionale assunto con contratti a tempo determinato e con procedure ad evidenza pubblica.

2.- Va preliminarmente rilevato che, in data 18 dicembre 2015, è stata depositata nella cancelleria di questa Corte, a cura del difensore della resistente Regione Puglia, la deliberazione (n. 429 del 13 marzo 2015) con la quale la Giunta regionale ha determinato di costituirsi nel presente giudizio e di conferire il mandato al predetto difensore.

L'atto di costituzione in giudizio, debitamente corredato dalla procura speciale (sottoscritta dal Vice Presidente della Giunta), era stato, invece, depositato il 3 marzo 2015, entro il previsto termine.

Ne risulta che la delibera di costituzione in giudizio sia stata adottata successivamente al deposito dell'atto di costituzione nonché alla scadenza del termine utile per costituirsi.

Al riguardo, va rammentato che nella giurisprudenza di questa Corte si è, in passato, avuto modo di affermare che la costituzione in giudizio delle Regioni nei giudizi promossi dal Governo, presuppone - a pena di inammissibilità della costituzione stessa - la preventiva deliberazione della Giunta regionale, «secondo quanto previsto dall'art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87», al quale diversi statuti regionali si sono adeguati: nella competenza «ad autorizzare la promozione dei giudizi di costituzionalità» - si è affermato - «deve ritenersi compresa anche la deliberazione di costituirsi in tali giudizi, data la natura politica della valutazione che i due atti richiedono» (*ex multis*, ordinanza letta all'udienza del 25 maggio 2010 e relativa al giudizio deciso con la sentenza n. 225 del 2010).

Tale orientamento merita di essere riesaminato. L'art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) evoca, infatti, espressamente il requisito della «previa deliberazione» della Giunta regionale solo come presupposto dell'iniziativa della Regione contro una legge statale - al pari, del resto, di quanto dispone l'art. 31, comma 3, della stessa legge, a proposito della «previa deliberazione» del Consiglio dei ministri per l'impugnativa di una legge regionale da parte del Governo (e come, del resto, conferma l'art. 2, comma 3, lettera d della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri», diversamente da quanto, invece, prevede la successiva lettera g, a proposito delle «proposte di sollevare conflitti di attribuzione o di resistere nei confronti degli altri poteri dello Stato, delle regioni e delle provincie autonome», con indicazione da considerare, secondo il comma 4 dello stesso art. 2, «tassativa») - senza nulla precisare, così come neppure le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in ordine a «condizioni di ammissibilità» della costituzione in giudizio della stessa Regione quale parte resistente.

Del resto, l'art. 19 delle richiamate norme integrative richiede, al comma 1, per la costituzione in giudizio delle Regioni ricorrenti, il deposito della procura speciale con l'elezione del domicilio; e, al comma 3, per la costituzione in giudizio, senza specificazioni, della «parte convenuta», il deposito di una «memoria contenente le conclusioni e l'illustrazione delle stesse».

Considerato che, per principio generale, le disposizioni che prevedono nullità, preclusioni, inammissibilità e decadenze processuali si intendono assoggettate ad un regime di stretta legalità (anche, com'è ovvio, ai fini della più ampia tutela del contraddittorio, paradigmaticamente evocata, quale requisito necessario per «ogni processo», dall'art. 111, secondo comma, Cost.), non si può non rilevare che gli unici profili di legittimazione processuale che le richiamate norme espressamente richiedono per la «parte convenuta» riguardano i poteri di conferimento della procura speciale, senza necessità di evocare requisiti formali di diversa natura.

3.- La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 2 della legge regionale impugnata deve essere dichiarata manifestamente inammissibile per carenza di motivazione.



Dal tenore del ricorso, prospettato in termini sostanzialmente “auto-dimostrativi”, non emerge, infatti, alcuna specifica e congrua indicazione circa le ragioni per le quali la disposizione impugnata eccederebbe, in contrasto con i parametri costituzionali evocati, dai limiti tracciati dal comma 529 dell’art. 1 della legge n. 147 del 2013.

Quest’ultimo, infatti, prevede soltanto che le Regioni che, «alla data dell’ultima ricognizione effettuata al 31 dicembre 2012», non si trovino in situazioni di eccedenza di personale rispetto alla dotazione organica - e che, come previsto, stiano assolvendo alle carenze di organico attraverso personale assunto con procedure ad evidenza pubblica, con contratti di lavoro a tempo determinato via via rinnovati o prorogati - possano procedere, con risorse proprie, alla stabilizzazione, a domanda, del «personale interessato» in possesso dei requisiti previsti dalla disposizione medesima.

In conformità a tale previsione - che il ricorrente assume rivestire i caratteri di disposizione di principio, dettata nell’esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica -, la Regione Puglia, nell’esercitare, attraverso la norma impugnata, le proprie attribuzioni concorrenti, non ha fatto altro che “scandire”, sul piano squisitamente procedurale, modalità e termini di stabilizzazione del personale regionale in servizio alla data di entrata in vigore della legge, facendo espressamente salvi «i requisiti di cui al comma 529 dell’articolo 1 della L. 147/2013».

Il che rende del tutto oscura la ragione della censura e, dunque, inammissibile la questione proposta.

4.- È, invece, fondata la questione relativa all’art. 4, sollevata, tra l’altro, in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost.

La possibilità di applicare le procedure di stabilizzazione, oltre che al personale regionale, anche a quello delle agenzie regionali, degli enti, dell’Autorità di bacino e delle società in house della Regione Puglia, per come individuati nella disposizione medesima, indiscutibilmente amplia la platea dei fruitori che la disciplina statale di principio ha, invece, esclusivamente riferito all’apparato amministrativo delle Regioni ed al relativo personale.

Né possono valere a giustificare la scelta normativa regionale i rilievi svolti dalla resistente nella memoria difensiva, secondo cui la lamentata “estensione” non sarebbe illegittima in quanto, per un verso, diretta al personale di organismi strumentali dell’«ente Regione» (con il quale questi avrebbero una «sostanziale immedesimazione») e, sotto altro profilo, in quanto adottata in una situazione rispetto alla quale non sussisterebbe contrasto con le funzioni di coordinamento della finanza pubblica, trovando, in ogni caso, applicazione i previsti «vincoli assunzionali» ed il rispetto dei «tetti di spesa per il personale previsti dalla vigente legislazione statale e regionale».

È, infatti, dirimente osservare, quanto al primo rilievo, che la semplice differenziazione soggettiva degli enti ai quali si riferisce il personale da stabilizzare è, di per sé, sufficiente a configurare la discrepanza della disposizione impugnata con la previsione statale di principio, evidentemente circoscritta al solo personale dell’ente territoriale; senza che le vicende del rapporto (“organico” o “funzionale” o quale che *sia*) tra le diverse figure soggettive coinvolte possano significativamente (o automaticamente) influenzare quelle dei rapporti di servizio che ciascun organismo stabilisce con il rispettivo personale.

Quanto al secondo rilievo, basterà osservare che l’illegittimità della scelta normativa regionale deriva direttamente e immediatamente dallo “sconfinamento” delle potestà legislative regionali rispetto a quanto previsto dalla norma statale di principio, senza che, nella valutazione, vengano implicati profili di intrinseca compatibilità, o incompatibilità, di quella scelta con la correlativa disciplina di programmazione finanziaria.

L’art. 4 impugnato deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, restando assorbiti i motivi di ricorso riferiti ad ulteriori parametri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 4 della legge della Regione Puglia 14 novembre 2014, n. 47 (Norme in materia di organizzazione, riduzione della dotazione organica e della spesa del personale e attuazione del comma 529 dell’articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147);



2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della medesima legge della Regione Puglia n. 47 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2016.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 febbraio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_160037

N. 38

Sentenza 10 - 25 febbraio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia residenziale pubblica - Possibilità, per gli enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario, di destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà.

- Legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, recante «Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005), in materia di utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica», art. 1, comma 1, lettera c).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, recante «Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005), in materia di utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6-10 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 10 febbraio 2015 ed iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 6 febbraio 2015, ricevuto il 10 febbraio 2015 e depositato lo stesso giorno nella cancelleria della Corte, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, recante «Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005), in materia di utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica», in riferimento agli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, della Costituzione.

La norma impugnata aggiunge all'art. 24 della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005) il comma *1-bis*, del seguente tenore: «Gli enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario possono, in deroga alla legge 24 dicembre 1993, n. 560 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, al fine di rispettare il vincolo del pareggio di bilancio».

Il ricorrente premette che 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, 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, stabilendo, tra l'altro, che «[l]e 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».

Ad avviso del ricorrente, l'art. 3, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 47 del 2014, nell'imporre la destinazione esclusiva dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al potenziamento o alla manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, inciderebbe sulla determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati ai ceti meno abbienti e costituirebbe, pertanto, espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

La norma regionale impugnata, che consente agli enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario di destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, contrasterebbe con la norma statale assunta a parametro di riferimento, invadendo la competenza esclusiva dello Stato in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e violando, altresì, l'art. 47 Cost. Inoltre, intervenendo nelle materie «governo del territorio» e «coordinamento della finanza pubblica», essa violerebbe anche l'art. 117, terzo comma, Cost., espressamente richiamato dal legislatore quale presupposto della citata disciplina dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 47 del 2014.

2.- Con memoria depositata il 23 marzo 2015 si è costituita in giudizio la Regione Puglia, eccependo preliminarmente l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal ricorrente e chiedendo nel merito che la Corte ne dichiari comunque l'infondatezza.



Secondo la Regione sarebbe manifestamente inammissibile, in primo luogo, la censura riferita alla violazione dell'art. 47 Cost., sia perché il ricorrente non ha indicato con quale comma o con quale parte della disposizione costituzionale contrasterebbe la norma regionale, sia perché, anche a volere individuare il parametro violato nel secondo comma dell'art. 47 Cost., là dove prevede che la Repubblica «[f]avorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione», nessuna ragione è enunciata a sostegno dell'impugnazione *in parte qua*, sia ancora perché l'eventuale lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., congiuntamente evocato, non comporterebbe automaticamente quella dell'art. 47 Cost.

Sarebbe inammissibile anche la questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., giacché il ricorrente, ad avviso della Regione, si limita ad affermare in modo apodittico e meramente assertivo che l'art. 3, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 47 del 2014, assunto a parametro interposto, incide sulla determinazione dell'offerta di alloggi destinati ai ceti meno abbienti e, di conseguenza, sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

Anche la questione riferita all'art. 117, terzo comma, Cost. sarebbe manifestamente inammissibile, sotto un duplice profilo. In un primo senso, il ricorrente si limiterebbe ad aggiungere ai rilievi fondati sul secondo comma, lettera *m*), dell'art. 117 Cost., la considerazione che il riferimento al terzo comma dello stesso art. 117, è espressamente operato dal legislatore quale presupposto della disciplina di cui all'art. 3, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 47 del 2014, con la quale, a suo avviso, contrasta la norma impugnata. Tuttavia, poiché i due parametri costituzionali invocati ineriscono, secondo la Regione, ad ambiti materiali nettamente distinti, la norma statale assunta a riferimento andrebbe ricondotta o al primo o al secondo, ma non ad entrambi, e sarebbe quindi inammissibile in assenza di coordinamento o di spiegazione sul rapporto intercorrente tra le censure. Inoltre, la questione sarebbe del tutto carente nella motivazione, in quanto non sarebbero esposte le ragioni per le quali la citata norma statale andrebbe ascritta alle materie «governo del territorio» e «coordinamento della finanza pubblica» e avrebbe, altresì, in esse natura di principio fondamentale (natura neppure affermata dal ricorrente), a nulla valendo il richiamo all'*incipit* della disposizione, insufficiente a ricondurre una determinata disciplina, per «autoqualificazione legislativa», nella sfera di competenza del legislatore statale.

2.1.- Nel merito, la Regione Puglia sostiene, in primo luogo, che la norma impugnata non è necessariamente in contrasto con quella statale, assunta dal ricorrente a parametro di riferimento. Essa si limiterebbe infatti a contemperare la regola della destinazione esclusiva dei proventi delle alienazioni degli alloggi con l'osservanza del principio costituzionale del pareggio di bilancio, imposto non solo allo Stato ai sensi dell'art. 81 Cost., ma anche a tutte le pubbliche amministrazioni e a tutti gli enti pubblici, compresi quelli territoriali, dagli artt. 97 e 119, primo e sesto comma, Cost. Dal principio potrebbe discendere, per gli enti di gestione, la necessità di utilizzare una parte dei proventi per il pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà al fine di conservare tale patrimonio, soggetto altrimenti al rischio di procedure esecutive per la soddisfazione dei debiti tributari, e, pertanto, al fine di creare le condizioni perché sia messo in atto proprio quel «programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente» che la norma statale contempla.

In secondo luogo, la norma impugnata detterebbe una disciplina di copertura finanziaria delle imposte relative agli immobili di edilizia residenziale pubblica, riguardante la «gestione» di tale patrimonio immobiliare, profilo della materia che - alla luce della suddivisione in tre «livelli» legislativi della disciplina relativa all'edilizia residenziale pubblica, operata dalla giurisprudenza costituzionale - è riservato alla competenza residuale delle regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Non sussisterebbe dunque alcuna invasione della competenza legislativa dello Stato nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Né la norma impugnata, che consente la parziale destinazione dei proventi della vendita di alloggi di edilizia residenziale pubblica al ripianamento dei debiti tributari gravanti sugli immobili degli enti di gestione, parrebbe idonea a interferire con la determinazione dell'offerta minima di alloggi da destinare ai ceti meno abbienti, come sostiene il ricorrente.

Quanto alla lamentata interferenza con la materia «coordinamento della finanza pubblica», la Regione osserva che la norma impugnata, nel consentire che una quota dei proventi sia destinata dagli enti di gestione al pagamento dei debiti con l'erario, sembra rispettosa, al contrario, di una delle esigenze a cui quella materia si deve conformare, consistente nel rispetto dell'equilibrio di bilancio.

Quanto al «governo del territorio» - materia alla quale, secondo la giurisprudenza costituzionale, è riconducibile la «programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica», attinente al secondo «livello» legislativo in cui si articola la disciplina relativa all'edilizia residenziale pubblica -, la Regione osserva che la norma impugnata non incide sulla programmazione di interventi nel settore in esame, ponendosi semmai su un piano che funge da presupposto logico e cronologico di tale attività, giacché l'individuazione delle risorse necessarie per ripianare i debiti tributari concorre a realizzare le condizioni economico-finanziarie della programmazione. Neppure sarebbe ravvisabile, nella disciplina dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 47 del 2014, un principio fondamentale della materia. In ogni caso,



alla luce della giurisprudenza costituzionale, il principio dovrebbe essere circoscritto all'obbligo di reinvestimento dei proventi nello stesso settore - al quale la norma impugnata si conforma -, senza vulnerare le competenze delle regioni nella «gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica».

Da ultimo, la Regione richiama la giurisprudenza costituzionale secondo la quale l'intervento della disciplina statale in materia di alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica si traduce in un'invasione della competenza regionale nella gestione degli stessi immobili, e osserva che, già prima della riforma del Titolo V della Costituzione, la Corte aveva riconosciuto la più ampia competenza legislativa regionale nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, sino ad affermare, in un caso analogo a quello di specie, che correttamente una legge regionale aveva dettato norme sulla destinazione dei fondi ricavati dalla vendita degli immobili di alcuni Istituti autonomi per le case popolari. Con la conseguenza che la medesima materia, nella parte in cui ha ad oggetto la destinazione dei proventi ricavati dall'alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica, non potrebbe rientrare nella competenza legislativa statale dopo la riforma del Titolo V, che ha ampliato le competenze regionali rispetto al passato.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, recante «Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005), in materia di utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica», in riferimento agli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, della Costituzione.

La norma impugnata aggiunge all'art. 24 della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005) il comma 1-*bis*, del seguente tenore: «Gli enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario possono, in deroga alla legge 24 dicembre 1993, n. 560 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, al fine di rispettare il vincolo del pareggio di bilancio».

Il ricorrente assume quale norma di riferimento 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, che 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, con il seguente: «1. In attuazione degli articoli 47 e 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo della Costituzione, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, i livelli essenziali delle prestazioni e favorire l'accesso alla proprietà dell'abitazione, entro il 30 giugno 2014, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa della Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, approvano con decreto 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. Il suddetto decreto dovrà tenere conto anche della possibilità di favorire la dismissione degli alloggi nei condomini misti nei quali la proprietà pubblica è inferiore al 50 per cento oltre che in quelli inseriti in situazioni abitative estranee all'edilizia residenziale pubblica, al fine di conseguire una razionalizzazione del patrimonio e una riduzione degli oneri a carico della finanza locale. 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.».

Ad avviso del ricorrente, il citato art. 3, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 47 del 2014, nell'imporre la destinazione esclusiva dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al potenziamento o alla manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, inciderebbe sulla determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati ai ceti meno abbienti e costituirebbe pertanto espressione dell'esclusiva potestà legislativa dello Stato nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

La norma regionale impugnata, consentendo agli enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario di destinare una quota dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, contrasterebbe con la norma statale assunta a parametro di riferimento e invaderebbe in tal modo la competenza esclusiva dello Stato, violando altresì l'art. 47 Cost.



Richiamando la stessa norma statale interposta, il ricorrente lamenta inoltre la violazione, da parte della norma regionale impugnata, dell'art. 117, terzo comma, Cost., e segnatamente della competenza legislativa statale nelle materie del «governo del territorio» e del «coordinamento della finanza pubblica», entrambe espressamente menzionate dal legislatore statale quali presupposti della disciplina dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 47 del 2014.

2.- La Regione Puglia si è costituita in giudizio eccependo in via preliminare, sotto diversi profili, l'inammissibilità delle questioni.

L'eccezione è solo parzialmente fondata.

2.1. - Con la prima censura, il ricorrente espone che l'art. 3, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 47 del 2014, nella parte in cui stabilisce che «[l]e 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», inciderebbe sulla determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati ai ceti meno abbienti e rientrerebbe quindi nell'esclusiva potestà legislativa dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica. Sicché la norma regionale impugnata, consentendo invece agli enti gestori che non versano in stato di dissesto finanziario di destinare una quota di quei proventi al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, violerebbe gli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., espressamente enunciati dal legislatore statale quale presupposto della disciplina contenuta nella norma assunta a parametro di riferimento.

Questa Corte ha più volte affermato che «il ricorso in via principale non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità (*ex plurimis*, sentenze n. 40 del 2007, n. 139 del 2006, n. 450 e n. 360 del 2005, n. 213 del 2003, n. 384 del 1999), ma deve, altresì, contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge (si vedano, oltre alle pronunce già citate, anche le sentenze n. 261 del 1995 e n. 85 del 1990), tenendo conto che l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali (sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005)» (sentenza n. 259 del 2014; nello stesso senso, anche sentenze n. 233, n. 218, n. 153, n. 142 e 82 del 2015, n. 36 del 2014 e n. 41 del 2013). La genericità e l'assertività delle censure implicano, di conseguenza, l'inammissibilità della questione (*ex plurimis*, sentenze n. 184 del 2012, n. 185, n. 129, n. 114 e n. 68 del 2011, n. 278 e n. 45 del 2010).

L'affermata lesione dell'art. 47 Cost. non è in alcun modo spiegata nel ricorso, nel quale non solo il parametro costituzionale è evocato in maniera generica ma non sono offerti argomenti di sorta idonei a far comprendere le ragioni per le quali la previsione costituzionale sarebbe violata. Anche volendo ritenere la censura riferita al secondo comma dell'art. 47 Cost., nella parte in cui prevede che la Repubblica «[f]avorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione», la mancanza assoluta di motivazione sul punto impedisce comunque di comprendere il percorso logico attraverso il quale si potrebbe sostenere che la norma impugnata - che consente agli enti gestori di utilizzare una parte dei proventi derivanti dalla vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica per pagare i tributi gravanti sugli immobili di loro proprietà - lede il fondamentale diritto sociale all'abitazione che la disposizione costituzionale mira a realizzare.

2.2.- Il ricorso non è sorretto da una motivazione idonea a fare comprendere il significato della censura proposta neppure nella parte in cui lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Anche in questo caso il ricorrente si limita ad affermare che la norma statale interposta, incidendo sull'offerta minima degli alloggi destinati ai ceti meno abbienti, interviene sui livelli essenziali delle prestazioni nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, ma non offre alcun argomento, né generale né specifico, a supporto della sua affermazione e, di conseguenza, delle ragioni per le quali la norma regionale, nel prevedere la possibilità di una diversa destinazione dei proventi derivanti dalla vendita degli alloggi, interferirebbe con una competenza statale esclusiva.

Non contribuisce a offrire una motivazione minimamente adeguata a sorreggere la censura nemmeno il richiamo all'*incipit* del citato art. 3, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 47 del 2014, ove è precisato che la norma costituisce «attuazione degli articoli 47 e 117, commi secondo, lettera *m*), e terzo della Costituzione, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, i livelli essenziali delle prestazioni e favorire l'accesso alla proprietà dell'abitazione». La qualificazione legislativa della materia di afferenza di una determinata previsione, così come non assume rilievo, secondo costante giurisprudenza di questa Corte, per individuare l'effettivo ambito materiale al quale vanno ascritte le disposizioni oggetto di censura - la cui natura va desunta dalla loro oggettiva sostanza e non dalla qualificazione che ne dà il testo nel quale sono inserite (*ex plurimis*, sentenze n. 203 del 2012, n. 207 del 2010, n. 1 del 2008, n. 169 del 2007, n. 447 del 2006, n. 406 e n. 29 del 1995) -, alla stessa maniera non può offrire, in quanto priva di carattere precettivo e vincolante, e in assenza di altri profili di contesto concorrenti, elementi argomentativi rilevanti, idonei a compensare l'assenza di una pur minima motivazione del vizio contestato.



2.3.- Quanto appena esposto rende evidente la mancanza di una motivazione sufficiente anche a sostegno della censura con la quale il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta l'invasione della competenza concorrente dello Stato nella materia «governo del territorio», con violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.: in assenza di argomenti utili a individuare nel «governo del territorio» la materia pertinente, l'impugnazione risulta fondata, ancora una volta, esclusivamente sulla qualificazione conferita dal legislatore alla norma interposta. L'assenza nel ricorso di indicazioni di sorta sulle ragioni per le quali di questa materia effettivamente si tratterebbe e sul perché la legge impugnata eccederebbe i limiti della potestà concorrente regionale, unitamente all'impossibilità di desumere tali ragioni altrimenti, nel contesto dell'impugnazione, porta anche in questo caso a concludere per l'inammissibilità della censura.

2.4.- L'ulteriore censura, con la quale il ricorrente lamenta che la norma impugnata interferisce con la potestà legislativa concorrente dello Stato in materia di «coordinamento della finanza pubblica» supera invece il vaglio di ammissibilità.

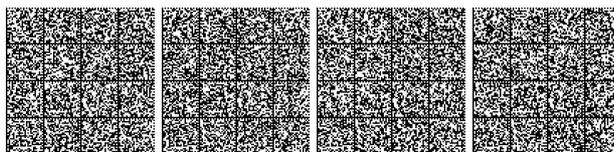
Si deve escludere innanzitutto che la circostanza di avere, il ricorrente, lamentato contestualmente la violazione delle competenze statali in materia di «governo del territorio» e di «coordinamento della finanza pubblica» determini un'inscindibilità delle censure idonea a produrne a sua volta l'inammissibilità. Come la stessa Regione riconosce, le norme costituzionali invocate dallo Stato fanno riferimento ad ambiti materiali nettamente distinti. A questi ambiti possono e devono quindi essere distintamente ricondotte le violazioni lamentate, senza che, ai fini dell'ammissibilità dell'impugnazione, sia necessario dare conto del rapporto tra le due violazioni, le quali, proprio in quanto distinte, vanno considerate come tali, sia ai fini dell'ammissibilità, che ai fini della fondatezza.

Per quanto riguarda dunque questa residua censura, di violazione delle competenze statali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», si deve osservare che il ricorso, oltre a indicare, come visto, la norma interposta in grado di illustrare la pretesa illegittimità della disposizione impugnata (sulla necessità di questa specificazione ai fini dell'ammissibilità della questione, *ex plurimis*, sentenze n. 312, n. 266 e n. 250 del 2013, n. 365 del 2006), mette in evidenza la natura esclusiva del vincolo di destinazione delle risorse derivanti dalle alienazioni degli alloggi impresso dal legislatore statale e la sua precipua funzionalizzazione alla realizzazione di un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica. Questi riferimenti, benché succinti, all'oggetto e alla *ratio* della norma interposta, considerata nella sua oggettiva sostanza, al di là della autoqualificazione legislativa, risultano di per se stessi evocativi della natura di scelta finanziaria di fondo della previsione statale, senza che a tali fini siano necessarie altre spiegazioni, e sono in grado, in questi stessi termini, di esprimere con sufficiente chiarezza il significato della censura formulata dal ricorrente, che si fonda sulla qualificazione della norma come afferente alla materia «coordinamento della finanza pubblica» e sulla sua violazione da parte della previsione regionale. Sotto questo profilo dunque si possono identificare nel ricorso, per quanto molto conciso, gli elementi sufficienti per ritenere ammissibile la censura, ossia: i termini della questione proposta, la disposizione impugnata, i parametri evocati e le ragioni del dubbio di legittimità (sentenze n. 31 del 2016 e n. 176 del 2015), che sta appunto nel preteso contrasto fra il vincolo di esclusività di destinazione dei proventi fissato nella legge statale e la possibilità di un'eccezione a tale vincolo introdotta dalla legge regionale. Limitatamente al profilo indicato, di conseguenza, l'impugnazione è ammissibile.

3.- Per la parte in cui è ammissibile, la questione è fondata nel merito.

L'art. 3, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 47 del 2014, nell'imporre la destinazione esclusiva dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, esprime una scelta di politica nazionale di potenziamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, diretta a fronteggiare l'emergenza abitativa e, al tempo stesso, la crisi del mercato delle costruzioni. Si tratta di una scelta che, nell'ambito di un più ampio disegno di politica economica nazionale delineato dal legislatore, mira a finanziare il programma straordinario di edilizia residenziale attraverso piani di alienazioni che privilegiano, come dispone lo stesso art. 3, comma 1, lettera *a*), la «possibilità di favorire la dismissione degli alloggi nei condomini misti nei quali la proprietà pubblica è inferiore al 50 per cento oltre che in quelli inseriti in situazioni abitative estranee all'edilizia residenziale pubblica, al fine di conseguire una razionalizzazione del patrimonio e una riduzione degli oneri a carico della finanza locale», quindi al fine di conseguire un altro obiettivo generale di finanza pubblica. Il vincolo di destinazione esclusiva stabilito dalla norma va considerato pertanto come l'espressione di un principio fondamentale nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», con il quale il legislatore statale ha inteso stabilire una regola generale di uso uniforme delle risorse disponibili provenienti dalle alienazioni immobiliari.

La circostanza che la norma si traduca, per gli enti pubblici ai quali il vincolo è imposto, in una prescrizione puntuale sull'uso delle risorse in oggetto non esclude, di per sé, il carattere di principio della norma stessa. Come questa Corte ha ripetutamente affermato (da ultimo, nella sentenza n. 153 del 2015), possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica anche «norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali»



(sentenza n. 237 del 2009; in precedenza, nello stesso senso, sentenza n. 417 del 2005), giacché «il finalismo» insito in tale genere di disposizioni esclude che possa invocarsi «la logica della norma di dettaglio» (sentenza n. 205 del 2013). Coerentemente con questa ricostruzione finalistica del coordinamento, che può essere perseguito anche tramite norme finanziarie che non si limitino a porre un obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica, ma prescrivano le specifiche modalità per il suo perseguimento, questa Corte ha affermato che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007)» (sentenza n. 16 del 2010).

Anche nella norma statale in esame è individuabile un rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione tra prescrizione puntuale e principio, giacché, una volta assunto dal legislatore l'obiettivo generale di potenziare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica attraverso la vendita di determinati beni, l'imposizione del vincolo di destinazione specifica dei proventi della vendita all'acquisizione di nuovi alloggi o alla manutenzione di quelli esistenti appare mezzo necessario al suo raggiungimento (*ex plurimis*, sentenze n. 205 e n. 63 del 2013, in fattispecie nelle quali è stato riconosciuto carattere di principio a norme che imprimono vincoli di destinazione alla riduzione del debito pubblico di risorse derivanti da dismissioni patrimoniali).

Riguardata dal punto di vista generale delle regole di finanza e contabilità pubblica, del resto, la previsione statale non è altro che espressione del generale principio secondo cui le dismissioni patrimoniali non possono essere impiegate per spese di natura corrente, fra le quali ricade anche il pagamento di oneri tributari. Infatti, l'impiego dei proventi di alienazioni per spese correnti provoca un pregiudizio all'equilibrio finanziario e patrimoniale dell'ente che lo pratica, pari al valore della dismissione stessa.

Per tutte le ragioni esposte, dunque, la norma regionale impugnata, che consente agli enti di gestione di destinare parte dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al diverso fine del pagamento di imposte gravanti sugli immobili di loro proprietà, contrasta con il principio dettato dalla norma di riferimento e invade, in questo modo, la competenza concorrente dello Stato nella materia «coordinamento della finanza pubblica», violando l'art. 117, terzo comma, Cost.

4.- Va conseguentemente dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, recante «Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005), in materia di utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Puglia 5 dicembre 2014, n. 48, recante «Modifiche all'articolo 24 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005), in materia di utilizzo dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2016.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

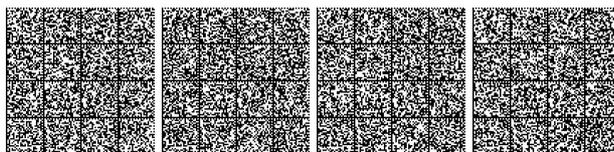
Daria de PRETIS, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 febbraio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



n. 39

Sentenza 26 gennaio - 25 febbraio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Definizione e disciplina di una nuova tipologia di esercizio commerciale denominata “parco commerciale” - Condizioni, criteri e procedure per il rilascio delle relative autorizzazioni.

- Legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2009, n. 27 “Testo unico in materia di commercio”, alla legge regionale 11 luglio 2006, n. 9 “Testo unico delle norme regionali in materia di turismo”, e alla legge regionale 29 aprile 2008, n. 8 “Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale”), artt. 7, comma 1, 8, comma 4, 11, 13 e 17, comma 1; legge della Regione Marche 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l’anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017”), art. 7, commi 2 e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 8, comma 4, 11, 13 e 17, comma 1, della legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2009, n. 27 “Testo unico in materia di commercio”, alla legge regionale 11 luglio 2006, n. 9 “Testo unico delle norme regionali in materia di turismo”, e alla legge regionale 29 aprile 2008, n. 8 “Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-27 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 2 febbraio 2015 ed iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2015.

Visto l’atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell’udienza pubblica del 26 gennaio 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l’avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 23-27 gennaio 2015 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 2 febbraio (registro ricorsi n. 19 del 2015), ha promosso, ai sensi dell’art. 127 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 8, comma 4, e 13 della legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29 (Modifiche alla legge regio-



nale 10 novembre 2009, n. 27 “Testo unico in materia di commercio”, alla legge regionale 11 luglio 2006, n. 9 “Testo unico delle norme regionali in materia di turismo”, e alla legge regionale 29 aprile 2008, n. 8 “Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale”), per violazione dell’art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), Cost., e degli artt. 11 e 17, comma 1, della medesima legge regionale, per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost.

1.1.- Con la prima censura, l’Avvocatura generale dello Stato osserva che gli artt. 7, comma 1, 8, comma 4, e 13 della legge reg. Marche n. 29 del 2014, modificando, rispettivamente, gli artt. 10 e 11 della legge regionale n. 27 del 2009 e inserendo gli artt. 16-*bis* e 16-*ter* nella medesima legge regionale, introducono una tipologia di struttura commerciale (“parco commerciale”) non prevista a livello statale e ne dettano integralmente la disciplina. In particolare, la definizione di parco commerciale contenuta nella norma regionale includerebbe le medie e le grandi strutture di vendita e consentirebbe «che gli esercizi commerciali in esso presenti possano essere di qualsiasi tipologia, compresi, quindi, anche gli esercizi di vicinato». Inoltre, richiedendo, tra le altre previsioni, che per l’apertura, il trasferimento di sede, l’ampliamento e la modifica del settore merceologico sia necessaria «la preventiva autorizzazione rilasciata ai sensi delle previsioni regionali dedicate alle medie e alle grandi strutture», introduce «limitazioni vietate ai sensi di tutta la recente normativa comunitaria e statale [...], frapponendo un effettivo ostacolo alla libera concorrenza nella Regione Marche». Il nuovo quadro normativo regionale si porrebbe, pertanto, in contrasto, secondo il ricorrente, con la direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), con l’art. 31, 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, di cui è attuazione, e sarebbe, per queste ragioni, in violazione dell’art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), Cost. A conferma della illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali censurate, il ricorrente, richiamando la sentenza n. 165 del 2014, afferma «che non possono essere inserite procedure che aggravano l’avvio di un’attività commerciale».

1.2.- Con la seconda censura, l’Avvocatura generale dello Stato lamenta che, in base agli artt. 11 e 17, comma 1, della legge Regione Marche n. 29 del 2014 (che hanno, rispettivamente, modificato gli artt. 14, comma 2, e 28, comma 2, della legge regionale n. 27 del 2009), sono condizionate al parere delle organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, delle associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale, nonché delle organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale, le previsioni per il rilascio delle autorizzazioni (art. 11) e la definizione dei criteri e delle modalità per l’apertura, il trasferimento e l’ampliamento di un esercizio di vendita della stampa quotidiana e periodica, anche a carattere stagionale (art. 17, comma 1). L’inclusione dell’inciso, rispettivamente, nel primo articolo, «sentite» e, nel secondo articolo, «previo parere» delle indicate organizzazioni, contrasterebbe con l’art. 14, numero 6), della citata direttiva comunitaria n. 2006/123/CE, la quale vieta «il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell’adozione di altre decisioni delle autorità competenti, ad eccezione degli organismi o ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente», e, di conseguenza, violerebbe l’art. 117, primo comma, Cost.

2.- Con memoria depositata il 27 febbraio 2015, la Regione Marche si è costituita, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

2.1.1.- Con riferimento alla censura mossa nei confronti degli artt. 7, comma 1, e 8, comma 4, della legge regionale impugnata per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la difesa regionale argomenta l’inammissibilità della questione per genericità e assoluta carenza di motivazione.

Secondo la difesa regionale, la parte ricorrente avrebbe omissso di spiegare le ragioni per le quali la definizione di “parco commerciale” (art. 7, comma 1) e il suo richiamo nel contesto di una previsione relativa ai parametri di parcheggio per realizzare strutture di vendita (art. 8, comma 4) sarebbero in contrasto con la normativa statale in materia di «tutela della concorrenza». L’unico elemento riportato dalla ricorrente, ma senza che sia messo in relazione con le norme regionali impuginate, sarebbe l’articolo 4, lettera g), del decreto legislativo 31 marzo, 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell’art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), il quale definisce i centri commerciali. Ritiene, inoltre, la Regione che il termine “parco commerciale” «rientr[i] ormai da tempo nel linguaggio comune non soltanto del settore commerciale, ma anche della giurisprudenza civile ed amministrativa» e che «[l]a differenza principale rispetto al centro commerciale, in ogni caso, rest[i] l’unitarietà o meno della costruzione in cui sono inseriti gli esercizi commerciali». L’inclusione di tale tipologia di esercizio commerciale nell’applicazione delle disposizioni in materia di commercio in sede fissa «non rappresenta altro», secondo la Regione resistente, «che un’ulteriore tutela rivolta agli operatori commerciali ed agli stessi cittadini» e interviene nel rispetto delle finalità perseguite dalla Regione stessa in attuazione dei principi comunitari e delle leggi statali in materia di tutela della concorrenza. La censura sarebbe comunque manifestamente infondata, non essendo il contenuto delle disposizioni censurate idoneo a incidere, sotto un qualunque aspetto, sulla tutela della concorrenza.



2.1.2.- Con riferimento alla censura avanzata nei confronti dell'art. 13 della legge regionale n. 29 del 2014 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., la difesa regionale ritiene l'inammissibilità della questione per due ordini di motivi: 1) il ricorrente sostiene l'introduzione, ad opera della disposizione regionale, di limitazioni all'esercizio dell'attività commerciale vietate dalla normativa statale, semplicemente richiamando l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, ma senza indicare il contenuto di tali limitazioni, né quali aspetti della censurata disposizione regionale vi contrasterebbero; 2) il riferimento all'autorizzazione richiesta dalla disposizione regionale ai fini dell'apertura dei parchi commerciali, del trasferimento di sede, dell'ampliamento e della modifica del settore merceologico non è sostenuto da alcuna spiegazione circa la sua configurabilità quale limitazione illegittimamente posta. A tal proposito la Regione, richiamando la sentenza n. 165 del 2014, afferma che «la mera previsione da parte di una legge regionale di un'autorizzazione a carico delle strutture di vendita [...] non viola in sé e per sé la normativa statale in materia di "tutela della concorrenza", rendendosi pertanto necessaria, al fine di lamentare la suddetta violazione nel giudizio di legittimità costituzionale, una compiuta esplicazione delle ragioni specifiche che la sorreggono».

La censura sarebbe, secondo la difesa regionale, comunque manifestamente infondata, in quanto l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, nonché l'art. 10 della direttiva comunitaria di cui l'atto governativo è attuazione, non vietano di per sé la previsione di un regime autorizzatorio: l'art. 31, comma 2, nel prevedere la libertà di apertura degli esercizi commerciali, «costituisce un principio generale, come tale suscettibile di subire deroghe», purché esse rientrino all'interno dei confini tracciati dalla stessa disposizione; e l'art. 10, imponendo dei limiti nella determinazione dei criteri di rilascio dell'autorizzazione, muove dall'assunto della loro ammissibilità. Ciò che, dunque, potrebbe essere in contrasto con le disposizioni invocate come parametro non è la previsione del regime autorizzatorio in sé, ma la previsione di procedure per il rilascio dell'autorizzazione che rendano più gravoso l'avvio di una attività commerciale. Nulla, però, dispone in merito la censurata disposizione regionale.

2.1.3.- Secondo la Regione resistente, è altresì manifestamente inammissibile la questione sollevata sull'art. 13 della legge regionale n. 29 del 2014 per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., essendo essa formulata in modo assolutamente generico e apodittico, senza che siano indicate le ragioni della pretesa violazione, né le specifiche norme della direttiva comunitaria che si presumono violate.

2.2.- Con riferimento alla censura mossa nei confronti degli artt. 11 e 17, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2014, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., la difesa regionale ne argomenta la manifesta inammissibilità e, comunque, la manifesta infondatezza. In via preliminare, la difesa regionale osserva che le formulazioni introdotte dalle disposizioni censurate sostituiscono formulazioni del tutto analoghe già contenute nella legge regionale precedente, e che l'integrazione dei soggetti collettivi da consultare permette un adeguamento delle disposizioni censurate, da questo punto di vista, all'art. 2, comma 1, della stessa legge regionale, articolo non sottoposto all'odierno giudizio di costituzionalità.

La difesa regionale osserva, inoltre, che il ricorrente si è limitato, nella prospettazione della questione, a riportare i testi delle due norme regionali e l'art. 14 della direttiva comunitaria, invocato quale parametro interposto, affermandone apoditticamente il contrasto. La mancata argomentazione sulla riconducibilità delle organizzazioni richiamate dalle norme impugnate alla nozione, adottata dalla direttiva europea, di «operatori concorrenti» il cui coinvolgimento è vietato, rende la questione manifestamente infondata.

3.- Con memoria integrativa depositata il 31 dicembre 2015, la Regione Marche chiede che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere, essendo stata approvata, nelle more del giudizio, la legge regionale 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015" e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 "Bilancio di previsione per l'anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017"), il cui art. 7 ha modificato le disposizioni censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso. In particolare, tale articolo ha abrogato, al comma 5, lettere *c*), *d*) ed *e*), esplicitamente gli artt. 7, comma 1, 8, comma 4, e 13 della legge regionale n. 29 del 2014; e ai commi 2 e 3, tacitamente, gli artt. 11 e 17, comma 1, nella parte in cui sostituiscono alla consultazione dei soggetti collettivi il mero confronto con i medesimi.

3.1.- La difesa regionale insiste comunque per l'inammissibilità e la manifesta infondatezza delle censure di incostituzionalità, richiamando integralmente le argomentazioni già dedotte in sede di costituzione, e integrandole sotto due profili. Con riferimento alla censura avanzata sull'art. 13 della legge regionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., la Regione richiama gli artt. 8 e 9 del d.lgs. n. 114 del 1998, i quali prevedono per le medie e le grandi strutture di vendita un regime autorizzatorio. Ne deriva, secondo la Regione resistente, che «il legislatore regionale non ha adottato alcuna norma contraria a quanto già stabilito dal legislatore statale nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva in materia di "tutela della concorrenza", limitandosi, semmai, a dare attuazione alla disciplina posta da quest'ultimo». Con riferimento alla censura avanzata sugli artt. 11 e 17, comma 1, della legge regionale



per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., la Regione sostiene che, anche qualora le questioni venissero trasferite sulle disposizioni nella loro nuova formulazione, permanerebbe la loro manifesta infondatezza, contemplando le nuove previsioni un mero confronto.

4.- Con memoria depositata il 5 gennaio 2016, l'Avvocatura generale dello Stato insiste per l'accoglimento delle proposte questioni di legittimità costituzionale, integrando i motivi di censura.

Gli artt. 7, comma 1, e 8, comma 4, della legge regionale n. 29 del 2014, nell'introdurre una tipologia di esercizio commerciale ("parco commerciale") non prevista a livello statale, contrastano con l'art. 4 del d.lgs. n. 114 del 1998, il quale contiene una definizione di "centro commerciale", e incidono sulla materia della «tutela della concorrenza», riservata, al fine di assicurare una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale, alla competenza esclusiva dello Stato. L'art. 13 della censurata legge regionale, nella misura in cui, nel disciplinare i parchi commerciali, richiede per l'apertura, il trasferimento di sede, l'ampliamento e la modifica del settore merceologico la preventiva autorizzazione, introduce limitazioni vietate dalla legge statale (art. 31, comma 2, d.l. n. 201 del 2011) e dalla normativa europea (direttiva n. 2006/123/CE), in quanto limitazioni - quale è il rilascio di un titolo autorizzatorio - sono consentite «solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali», e la Regione Marche «non fornisce la dimostrazione delle eventuali ragioni di tutela [...] che, nel caso di specie, renderebbero legittima la deroga al principio generale della libertà di apertura degli esercizi commerciali». A ulteriore conferma di tale percorso argomentativo, la difesa statale richiama le pronunce n. 104 del 2014 e n. 165 del 2014, nella parte in cui affermano, la prima, che «la materia della concorrenza, a motivo della sua natura "trasversale", è idonea a porsi come limite alla disciplina che le Regioni possono adottare in altre materie di propria competenza, concorrente o residuale, come in materia di commercio», e, la seconda, che «non possono essere inserite procedure che aggravino l'avvio di un'attività commerciale». Inoltre, la previsione di un regime autorizzatorio contrasterebbe con la normativa comunitaria, in particolare con gli artt. 9 e 10 della menzionata direttiva comunitaria, che consente deroghe «alla libertà di stabilimento giustificate dalla necessità di perseguire obiettivi di politica sociale».

Infine, l'Avvocatura generale dello Stato insiste per l'accoglimento delle censure avanzate nei confronti degli artt. 11 e 17, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2014, ritenendo entrambe le disposizioni in contrasto con l'art. 14, numero 6), della direttiva comunitaria n. 2006/123/CE. Il divieto di coinvolgimento, diretto o indiretto, di operatori concorrenti include certamente, secondo il ricorrente, le organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, le quali, «inserendosi in un processo decisionale volto all'emanazione di atti ad efficacia generale ed astratta [...], potrebbero sfruttare la funzione consultiva loro assegnata per incrementare il proprio livello di rappresentatività sul territorio regionale, plasmando a proprio favore i criteri e le altre condizioni necessarie al rilascio dell'autorizzazione», e così escludere, «in capo agli altri operatori concorrenti, che non abbiano esercitato la funzione consultiva *de qua* in quanto non altrettanto rappresentativi, la possibilità stessa di accedere al servizio». Ad analoga conclusione giunge poi il ricorrente in riferimento alle associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale e alle organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale, il cui coinvolgimento nell'esercizio della funzione consultiva dovrebbe essere escluso, attraverso una lettura a contrario del secondo periodo dell'art. 14, numero 6), secondo la quale «tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali le camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione né la consultazione del grande pubblico».

Considerato in diritto

1.- Con ricorso iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 8, comma 4, e 13 della legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2009, n. 27 "Testo unico in materia di commercio", alla legge regionale 11 luglio 2006, n. 9 "Testo unico delle norme regionali in materia di turismo" e alla legge regionale 29 aprile 2008, n. 8 "Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale"), per violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e) Cost., e degli artt. 11 e 17, comma 1, della medesima legge regionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

1.1.- Con il primo motivo di ricorso, l'Avvocatura generale dello Stato lamenta che le disposizioni regionali censurate, introducendo la definizione di una nuova tipologia di struttura commerciale denominata "parco commerciale" (artt. 7, comma 1, e 8, comma 4) e dettandone la disciplina (art. 13), contrasterebbero con l'art. 4, lettera g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), il quale contiene una definizione di "centro commerciale" che non include i parchi commerciali, e con l'art. 31, 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, attuativo della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), nella parte in cui introducono limitazioni non consentite all'esercizio dell'attività commerciale. Ciò inciderebbe, secondo il ricorrente, sulla materia della «tutela della concorrenza», riservata, al fine di assicurare una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, e determinerebbe la violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), Cost.

1.2.- Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri censura gli artt. 11 e 17, comma 1, della legge reg. Marche n. 29 del 2014, i quali condizionano al parere delle organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, delle associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale, nonché delle organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale, la previsione, da parte del Comune, di condizioni, procedure e criteri per il rilascio delle autorizzazioni (art. 11) e la definizione dei criteri e delle modalità per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento di vendita della stampa quotidiana e periodica, anche a carattere stagionale (art. 17, comma 1). L'inclusione dell'inciso, rispettivamente, nel primo articolo, «sentite» e, nel secondo articolo, «previo parere» delle indicate organizzazioni rappresentative contrasterebbe, secondo il ricorrente, con l'art. 14, numero 6), della citata direttiva n. 2006/123/CE, la quale vieta «il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell'adozione di altre decisioni delle autorità competenti, ad eccezione degli organismi o ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente».

Di qui discenderebbe, secondo il ricorrente, la prospettata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

2.- In via preliminare deve osservarsi che, successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione Marche ha approvato la legge 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l'anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017”), modificando le disposizioni censurate al fine, come esplicitato nella relazione alla proposta di legge, di provocare la cessazione della materia del contendere. In particolare, l'art. 7 della legge regionale sopravvenuta ha abrogato esplicitamente, al suo comma 5, lettere c), d) ed e), gli artt. 7, comma 1, 8, comma 4, e 13, della legge regionale n. 29 del 2014; ed ha abrogato tacitamente, ai suoi commi 2 e 3, gli artt. 11 e 17, comma 1, della medesima legge, sostituendo rispettivamente gli incisi «sentite» e «previo parere» con la formula «a seguito di confronto con» le organizzazioni rappresentative già individuate dalla disciplina regionale previgente.

Occorre, dunque, stabilire se la sopravvenienza legislativa in esame, abrogando e modificando le disposizioni regionali censurate, determini la cessazione della materia del contendere.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, per addivenire a tale esito, devono congiuntamente verificarsi due condizioni: che la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate possa ritenersi soddisfattiva della pretesa avanzata con il ricorso, e che le norme abrogate o modificate non abbiano ricevuto, medio tempore, applicazione (*ex plurimis*, sentenze n. 149 e n. 32 del 2015, n. 165 del 2014).

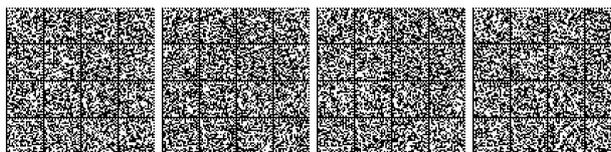
2.1.- Con riferimento al primo motivo del ricorso, lo *ius superveniens*, incidendo specificamente sulle disposizioni oggetto della questione di legittimità costituzionale, deve ritenersi soddisfattivo delle ragioni del ricorrente. La novella legislativa, infatti, ha abrogato le disposizioni che implicavano l'introduzione della tipologia di esercizio commerciale definita “parco commerciale”, ogni riferimento a tale tipologia, nonché la sua disciplina.

Anche la seconda condizione può ritenersi soddisfatta. A sostegno della mancata attuazione delle norme sospettate di illegittimità costituzionale milita il breve lasso temporale intercorso tra le due discipline, essendo le disposizioni introdotte con la legge regionale n. 29 del 2014 entrate in vigore il 28 novembre 2014, e l'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 16 del 2015, che ne ha dichiarato esplicitamente l'abrogazione, il 14 aprile 2015.

Inoltre, il contenuto delle disposizioni censurate e ora abrogate non era di automatica e immediata applicazione, essendo le prime due (artt. 7, comma 1, e 8, comma 4) di carattere definitivo, e necessitando la terza (art. 13) di ulteriori sviluppi normativi per poter essere implementata. Il regolamento di attuazione è stato poi approvato il 2 marzo 2015 - Regolamento regionale 2 marzo 2015, n. 1 (Disciplina delle attività di commercio in sede fissa, in attuazione del Titolo II, Capo I, della legge regionale 10 novembre 2009, n. 27, recante Testo unico in materia di commercio) -, pubblicato nel Bollettino Ufficiale regionale il successivo 12 marzo ed entrato in vigore al termine del consueto periodo di vacatio legis. Pertanto, il tempo in cui le disposizioni censurate avrebbero potuto avere medio tempore applicazione è fortemente limitato, essendo ricompreso tra il 27 marzo 2015 (data di entrata in vigore del regolamento) e il 14 aprile 2015 (data di entrata in vigore della novella legislativa).

Deve essere, di conseguenza, dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 8, comma 4, e 13 della legge regionale impugnata.

2.2.- A una conclusione diversa deve, invece, giungersi con riferimento al secondo motivo di ricorso.



Gli artt. 11 e 17, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2014 sono stati abrogati tacitamente dalla legge regionale n. 16 del 2015, attraverso una modifica del testo. In sostituzione degli incisi, rispettivamente, nel primo articolo, «sentite» e, nel secondo articolo, «previo parere», predicati nei confronti delle elencate organizzazioni rappresentative, la legge regionale n. 16 del 2015 ha introdotto l'inciso «a seguito di confronto con» le medesime.

Tale modifica, per quanto innovativa, non è tuttavia idonea a ritenere soddisfatte le pretese del ricorrente.

La censura dell'Avvocatura generale dello Stato muove dalla considerazione che condizionare al parere delle organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, delle associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale, nonché delle organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale, le previsioni per il rilascio delle autorizzazioni (art. 11) e la definizione dei criteri e delle modalità per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento di un esercizio di vendita della stampa quotidiana e periodica, anche a carattere stagionale (art. 17, comma 1), contrasti con l'art. 14, numero 6), della già citata direttiva n. 2006/123/CE, il quale vieta «il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell'adozione di altre decisioni delle autorità competenti, ad eccezione degli organismi o ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente». A prescindere, al momento, da ogni valutazione sulla fondatezza della censura, essa è volta a escludere ogni forma di coinvolgimento delle organizzazioni indicate.

Il legislatore regionale non ha, dunque, soddisfatto le pretese avanzate dal ricorrente, considerato che, sia pure in forma di mero «confronto», permane il coinvolgimento delle organizzazioni elencate nei procedimenti disciplinati dalla legge.

Non può, pertanto, essere dichiarata la cessazione della materia del contendere con riferimento alla questione sollevata nei confronti degli artt. 11 e 17, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2014 (*ex plurimis*, sentenze n. 219 e n. 178 del 2013).

3.- Occorre, invece, procedere alla estensione della questione prospettata dal ricorso in riferimento agli artt. 11 e 17, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2014 anche nei confronti del sopravvenuto art. 7, commi 2 e 3, della legge regionale n. 16 del 2015.

La disposizione sopravvenuta, per quanto non del tutto sovrapponibile a quella modificata - dato che il «confronto» con le organizzazioni rappresentative costituisce un'ipotesi di coinvolgimento mitigata rispetto al «previo parere» -, presenta una portata precettiva paragonabile alla prima sotto il profilo della potenziale lesività dei principi costituzionali invocati dal ricorrente.

Il vizio lamentato nei confronti della prima colpisce, dunque, anche la seconda nonostante la variazione normativa intervenuta. D'altra parte, considerato il diverso ambito temporale di efficacia delle due leggi - essendo la prima rimasta in vigore dal 18 novembre 2014 al 14 aprile 2015, e la seconda a partire dal 14 aprile 2015 -, occorre che lo scrutinio di legittimità costituzionale investa tanto la disposizione originaria, quanto quella sopravvenuta, nel testo sostitutivo (sentenza n. 21 del 2016).

4.- Ancora in via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla resistente in riferimento al secondo motivo di ricorso.

Secondo la Regione resistente, le disposizioni censurate sostituiscono formulazioni del tutto analoghe già contenute nella legge regionale precedente. Inoltre, la partecipazione, prevista nelle disposizioni censurate, dei soggetti collettivi mira a un loro allineamento, da questo punto di vista, all'art. 2, comma 1, della medesima legge regionale, articolo non sottoposto all'odierno giudizio di costituzionalità.

Entrambe le eccezioni non sono fondate.

In primo luogo, la mancata impugnazione di una disposizione poi riprodotta, in forma analoga o addirittura identica, da una legge successiva non può di per sé essere motivo di inammissibilità della questione, non trovando applicazione nel processo costituzionale l'istituto dell'acquiescenza (*ex plurimis*, sentenze n. 215 e n. 124 del 2015, n. 139 del 2013, n. 71 del 2012 e n. 187 del 2011).

In secondo luogo, sebbene l'integrazione dei soggetti coinvolti sia volto a un allineamento all'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 27 del 2009, come modificato dalla legge regionale n. 29 del 2014, che introduce il riferimento alle organizzazioni indicate, tuttavia non può non considerarsi la diversità dei contenuti normativi delle due disposizioni. L'art. 2, comma 1, prevede che siano sentite le indicate organizzazioni, dalla Giunta regionale, al fine di adottare, previo parere della competente Commissione assembleare, uno o più regolamenti per l'attuazione della legge sul commercio. I censurati artt. 11 e 17, comma 1, prevedono, invece, che il Comune definisca le procedure per il rilascio delle autorizzazioni e determini i criteri e le modalità per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento dell'esercizio, «sentite» le indicate organizzazioni (nella formulazione censurata direttamente) e «a seguito di confronto con» le indicate organizzazioni (nella formulazione successiva). Il primo articolo riguarda dunque un procedimento normativo, mentre gli altri disciplinano procedimenti amministrativi, che ben possono richiedere diverse forme e limiti alla partecipazione dei soggetti interessati.



4.1.- La Regione Marche eccepisce, inoltre, l'inammissibilità della questione per carenza argomentativa in punto di motivazione, essendosi il ricorrente limitato, nella prospettazione della questione, a riportare, mettendoli a raffronto, i testi delle due norme regionali e l'art. 14, numero 6) della direttiva comunitaria, invocato quale parametro interposto, senza spiegare la presunta riconducibilità delle suddette organizzazioni alla categoria degli «operatori concorrenti» di cui alla direttiva comunitaria, affermandone, dunque, apoditticamente il contrasto.

L'eccezione non è fondata.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, nel ricorso e successivamente nella memoria depositata il 5 gennaio 2016, ha chiarito i motivi del gravame e ha illustrato le ragioni per le quali le disposizioni impugnate violerebbero i parametri invocati.

In particolare, il ricorrente precisa che il divieto di coinvolgimento, diretto o indiretto, di operatori concorrenti, previsto dalla direttiva comunitaria, include le organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, le quali, «inserendosi in un processo decisionale volto all'emanazione di atti ad efficacia generale ed astratta [...], potrebbero sfruttare la funzione consultiva loro assegnata per incrementare il proprio livello di rappresentatività sul territorio regionale, plasmando a proprio favore i criteri e le altre condizioni necessarie al rilascio dell'autorizzazione», e così escludere, «in capo agli altri operatori concorrenti, che non abbiano esercitato la funzione consultiva *de qua* in quanto non altrettanto rappresentativi, la possibilità stessa di accedere al servizio». Ad analoga conclusione giunge poi il ricorrente in riferimento alle associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale e alle organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale, il cui coinvolgimento nell'esercizio della funzione consultiva dovrebbe essere escluso, attraverso una lettura a contrario del secondo periodo dell'art. 14, numero 6), secondo la quale «tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali le camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione né la consultazione del grande pubblico».

Le censure prospettate, dunque, risultano sufficientemente motivate e i parametri invocati adeguatamente specificati e illustrati.

5.- Nel merito, la questione non è fondata nei termini di seguito specificati.

Le disposizioni censurate prevedono che, «sentite» (secondo la formulazione introdotta con legge regionale n. 29 del 2014) e «a seguito di confronto con» (secondo la formulazione introdotta con legge regionale n. 16 del 2015) le organizzazioni delle imprese del commercio, del turismo e dei servizi maggiormente rappresentative a livello regionale, le associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale, nonché le organizzazioni dei lavoratori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale, il Comune, sulla base di quanto stabilito nel regolamento attuativo, definisce le condizioni, le procedure e i criteri per il rilascio delle autorizzazioni (con riferimento alle medie strutture di vendita), e i criteri e le modalità per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento dell'esercizio di vendita della stampa quotidiana e periodica.

La violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., deriverebbe, secondo il ricorrente, dal contrasto con l'art. 14, numero 6), della direttiva n. 2006/123/CE, il quale vieta «il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell'adozione di altre decisioni delle autorità competenti, ad eccezione degli organismi o ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente; tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali le camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione né la consultazione del grande pubblico».

5.1.- Come questa Corte ha avuto modo di affermare (sentenze n. 98 del 2013 e n. 291 del 2012), la direttiva n. 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, persegue, in via prioritaria, finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche. In conformità a tale obiettivo si pone il suo art. 14, che, attraverso espliciti divieti, circoscrive l'ambito dei regimi di autorizzazione, per evitare che gli stati membri introducano requisiti che rendano più gravosa la procedura di avvio degli esercizi commerciali.

La liberalizzazione nell'esercizio delle attività commerciali è recepita come principio dell'ordinamento nazionale (sentenza n. 165 del 2014) e, come questa Corte ha chiarito (sentenze n. 200 del 2012, n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009 e n. 388 del 1992), «prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale». La libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio, infatti, deve avvenire senza limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso, l'ambiente urbano, e dei beni culturali (art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011).

Alla luce del quadro normativo comunitario e nazionale, quindi, è precluso al legislatore regionale prevedere requisiti ulteriori rispetto a quelli ammessi dalle discipline comunitaria e statale, trattandosi di regolamentazione normativa riconducibile alla materia «tutela della concorrenza» (*ex plurimis*, sentenze n. 165 e n. 104 del 2014, n. 98 del 2013), di competenza legislativa esclusiva dello Stato.



5.2.- Nel caso di specie, tuttavia, la legge della Regione Marche non ha inteso introdurre requisiti ulteriori al rilascio dell'autorizzazione, ma piuttosto stabilire la necessità, per la determinazione della procedura di autorizzazione, di un preventivo confronto con le organizzazioni rappresentative.

L'avvicinarsi, nella legislazione regionale, di formule diverse (da «previa concertazione» nella legge regionale del 2009, a «previo parere» nella legge regionale del 2014, fino a «a seguito di confronto con» nella legge regionale del 2015) si innesta su una costante volontà del legislatore regionale di circoscrivere la partecipazione delle organizzazioni collettive alla sola fase istruttoria dei procedimenti generali volti alla determinazione dei criteri per la pianificazione della rete degli esercizi commerciali. Ciò al fine di consentire che siano raccolte tutte le informazioni che potranno poi essere utili nella successiva fase di deliberazione delle singole autorizzazioni, così contribuendo in termini di qualità del risultato, in ossequio ai principi-cardine del processo amministrativo, quali la trasparenza e la partecipazione dei soggetti interessati.

Non v'è dubbio che la previsione del coinvolgimento delle parti sociali riguardi i soli procedimenti generali, dato che le disposizioni impugnate si riferiscono all'attività dei Comuni volte a definire «le condizioni, le procedure e i criteri per il rilascio delle autorizzazioni» (art. 11) ovvero «i criteri e le modalità per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento dell'esercizio di vendita della stampa quotidiana e periodica» (art. 17, comma 1). In nessun modo la legge regionale prefigura la possibilità che i soggetti indicati possano interferire, invece, con le determinazioni spettanti alle autorità competenti in ordine alle singole domande di autorizzazione; ciò che sarebbe vietato dall'art. 14, numero 6), della direttiva comunitaria n. 2006/123/CE.

Così interpretata, la previsione regionale non introduce, dunque, alcuna ulteriore limitazione all'accesso all'esercizio dell'attività commerciale, né si pone in contrasto con il divieto disposto dalla citata direttiva comunitaria. Non si ravvisa, dunque, alcuna violazione dei vincoli comunitari che, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., il legislatore regionale, al pari di quello statale, è tenuto ad osservare.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, degli artt. 11 e 17, comma 1, della legge della Regione Marche 17 novembre 2014, n. 29 (Modifiche alla legge regionale 10 novembre 2009, n. 27 "Testo unico in materia di commercio", alla legge regionale 11 luglio 2006, n. 9 "Testo unico delle norme regionali in materia di turismo" e alla legge regionale 29 aprile 2008, n. 8 "Interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale"), e dell'art. 7, commi 2 e 3, della legge della Regione Marche 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015" e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 "Bilancio di previsione per l'anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017");

2) dichiara la cessazione della materia del contendere della questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, 8, comma 4, e 13, della legge della Regione Marche n. 29 del 2014, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2016.

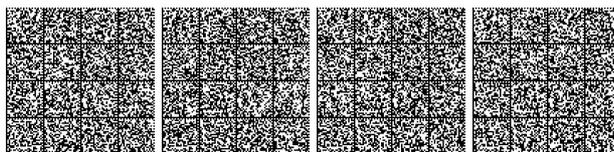
F.to:
Marta CARTABIA, *Presidente*
e *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 febbraio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



n. 40

Sentenza 10 - 25 febbraio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle autonomie speciali alla riduzione della spesa pubblica, con oneri specifici a carico della Regione siciliana - Recupero, ad opera dell' Agenzia delle entrate, del mancato versamento, da parte di Province e Città metropolitane, del contributo posto a loro carico.

- 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 - artt. 46, commi 1, 2 e 3, e 47, commi da 1 a 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 46, commi 1, 2 e 3, e 47, commi da 1 a 7, 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, promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 22 agosto 2014, depositato in cancelleria il 28 agosto 2014 ed iscritto al n. 66 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione siciliana, con ricorso notificato il 21 agosto 2014 presso l'Avvocatura generale dello Stato e, in data 22 agosto 2014, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, poi depositato nella cancelleria di questa Corte il 28 agosto 2014 (reg. ric. n. 66 del 2014), ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 46, commi 1, 2 e 3, e 47, commi da 1 a 7, 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.

La ricorrente, in particolare, evidenzia che il comma 2 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, nel ridefinire, per le Regioni speciali e le Province autonome, l'obiettivo del patto di stabilità, ha aggiunto - a modifica della disciplina dettata dall'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013) - ulteriori oneri a carico della Regione siciliana, elevandone il contributo a 222 milioni di euro per l'anno 2014 e a 311 milioni di euro per il triennio 2015-2017.



I commi 1 e 2 dell'art. 46 violerebbero così gli artt. 8 (*rectius*: 81), ultimo comma, e 119 della Costituzione, nonché gli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e l'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

La norma citata, infatti, metterebbe in crisi il raggiungimento dell'equilibrio finanziario del bilancio regionale e sarebbe stata adottata senza alcuna preventiva intesa, in violazione del principio di leale collaborazione fra Stato e Regione.

Gli stessi vizi inficerebbero il comma 3 del citato art. 46, il quale - nel modificare l'art. 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014) - dispone un altro concorso delle autonomie speciali alla finanza pubblica, onerando ulteriormente la Regione siciliana di circa 194 milioni di euro per il 2014 e di circa 132 milioni di euro per il triennio 2015-2017.

I commi da 1 a 7 dell'art. 47, invece, nel prevedere che il mancato versamento, da parte di Province e Città metropolitane, del contributo alla finanza pubblica posto a loro carico, venga recuperato dall'Agenzia delle entrate a valere sui versamenti per imposte sull'assicurazione contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, violerebbero l'art. 36 dello statuto siciliano e l'art. 2, primo comma, delle relative norme di attuazione, in quanto i proventi di tale imposta, in Sicilia, spettano alla Regione.

1.2.- È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 30 settembre 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

Secondo la difesa statale, in via preliminare, tutte le disposizioni censurate ricadrebbero sotto il disposto dell'art. 50-bis, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, contenente una apposita clausola di salvaguardia, a tenore della quale le disposizioni del decreto «si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano secondo le procedure previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione». In considerazione di tale clausola, che assicurerebbe il pieno rispetto delle norme statutarie asseritamente lese, alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia, il ricorso dovrebbe essere dichiarato inammissibile.

La stessa conseguenza processuale deriverebbe anche dal fatto che le disposizioni censurate, in ragione del loro contenuto, costituirebbero principi fondamentali della finanza pubblica, come tali valide per tutti i livelli di governo.

Ulteriore ragione di inammissibilità si rinverrebbe nella genericità delle censure avanzate.

Infine, sempre in via preliminare, la difesa statale ha sottolineato che in data 9 giugno 2014 è stato siglato un accordo tra il Ministero dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione siciliana, con la definizione dei reciproci impegni finanziari per il periodo 2014-2017, sicché, in ordine ai rilievi mossi con il ricorso introduttivo, sarebbe cessata la materia del contendere.

Nel merito, quanto alle censure mosse ai commi da 1 a 3 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, la difesa statale deduce che l'autonomia finanziaria delle Regioni, anche di quelle a statuto speciale, deve essere considerata nell'ambito di una valutazione comparativa delle esigenze dell'intera Nazione, alla luce del momento congiunturale e della peculiarità della materia. Da questo punto di vista, anche norme puntuali adottate per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica, e in ogni caso le disposizioni orientate al contenimento della spesa pubblica rappresentano un legittimo esercizio della potestà statale concorrente in materia, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Le misure che fissano un ulteriore contributo delle autonomie speciali alla finanza pubblica, dunque, sarebbero anch'esse riferibili al coordinamento spettante allo Stato in materia. Si tratterebbe altresì di considerare la valenza costituzionale assunta - nell'art. 119 Cost., come modificato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) - dal principio del pareggio di bilancio, che impone a tutti gli enti di concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, pur con la salvaguardia degli ambiti di autonomia costituzionalmente garantiti.

Ne conseguirebbe che anche le autonomie speciali, al di là delle regole del patto di stabilità interno, sono obbligate ad adeguare la loro legislazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica, con la possibilità di adottare specifiche misure di recepimento della normativa statale, alla luce delle proprie peculiarità.

Quanto alle censure afferenti ai commi da 1 a 7 dell'art. 47 - che determinano la misura del contributo alla finanza pubblica delle Province e delle Città metropolitane, nelle more dell'individuazione dei beni e delle risorse connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite dalle Province agli enti subentranti ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) -, l'Avvocatura



statale ha richiamato le difese già spiegate nel ricorso (reg. ric. n. 50 del 2014) promosso dalla Regione siciliana nei confronti dell'art. 10 del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 maggio 2014, n. 68, contenente norme di analogo tenore.

Ha precisato, in particolare, che il meccanismo di rivalsa fa leva sull'estensione a tutto il territorio nazionale delle disposizioni di cui all'art. 17 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), relativo all'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore ed alla attribuzione del relativo gettito alle Province.

Ha aggiunto che, con legge regionale 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), la Regione siciliana ha stabilito di devolvere alle Province regionali il gettito del tributo in esame e, con successiva legge regionale 5 dicembre 2013, n. 21 (Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013. Disposizioni varie), ha ribadito tale attribuzione, precisando che essa avviene nella misura e con le modalità stabilite dal comma 2 del citato art. 17 del d.lgs. n. 68 del 2011.

Osserva, tuttavia, che le censure sarebbero, in via preliminare, inammissibili per carenza di interesse concreto ed attuale a ricorrere. La Regione, infatti, non patirebbe alcun pregiudizio finanziario in termini di minori entrate, non soltanto perché si è spogliata preventivamente del gettito di cui si tratta, ma anche perché ha disposto l'attribuzione di esso alle Province, assicurando, al contempo, l'invarianza del saldo con riferimento all'insieme dei trasferimenti regionali in favore delle Province beneficiarie, attraverso il rinvio all'art. 10, comma 3, della legge regionale n. 2 del 2002, che stabilisce una riduzione dei trasferimenti della Regione alle Province regionali, per un importo pari al «gettito riscosso» per l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore. A nulla perciò servirebbe, per la Regione, accertare se quel gettito venga riversato o meno alle Province da parte degli apparati riscossori.

Infine, non si rileverebbe alcuna lesione delle prerogative statutarie, in quanto il legislatore statale non interferisce nella disciplina della spettanza del gettito, ma procede ad una mera rivalsa creditoria sotto forma di accantonamento contabile o minore trasferimento di somme che la Regione siciliana ha attribuito legislativamente alle Province (ed alle quali, per ragioni contabili, affluirebbero a queste ultime attraverso le strutture finanziarie erariali): le norme impugnate non esproprierebbero le Province dal gettito loro spettante, ma, al contrario, proprio sul presupposto di tale legittima entrata tributaria, procederebbero a trattenere le somme dovute allo Stato ad altro titolo.

Considerato in diritto

1.- La Regione siciliana ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 46, commi 1, 2 e 3, e 47, commi da 1 a 7, 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.

La ricorrente sottolinea che l'art. 46, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, ha ridefinito, per le Regioni speciali e le Province autonome, l'obiettivo del patto di stabilità, e ha aggiunto - a modifica della disciplina dettata dall'art. 1, comma 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013) - ulteriori oneri a carico della Regione, elevandone il contributo a 222 milioni di euro per l'anno 2014 e a 311 milioni di euro per il triennio 2015-2017. Così facendo, la disposizione impugnata e il comma 1 dell'art. 46 avrebbero violato gli artt. 8 (*rectius*: 81), ultimo comma, e 119 della Costituzione, nonché gli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

Tali ulteriori oneri, infatti, metterebbero in crisi il raggiungimento dell'equilibrio finanziario del bilancio regionale, oltre ad essere stati adottati senza alcuna preventiva intesa, in violazione del principio di leale collaborazione fra Stato e Regione.

Gli stessi vizi inficerebbero il comma 3 del citato art. 46, il quale - nel modificare l'art. 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014) - dispone un altro concorso delle autonomie speciali alla finanza pubblica, onerando ulteriormente la Regione siciliana di circa 194 milioni di euro per il 2014 e di circa 132 milioni di euro per il triennio 2015-2017.



I commi da 1 a 7 dell'art. 47, infine, nel prevedere che il mancato versamento, da parte di Province e Città metropolitane, del contributo alla finanza pubblica posto a loro carico venga recuperato dall'Agenzia delle entrate a valere sui versamenti per imposte sull'assicurazione contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, violerebbero l'art. 36 dello statuto siciliano e l'art. 2, primo comma, delle relative norme di attuazione, in quanto i proventi di tale imposta, in Sicilia, spettano alla Regione.

2.- Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla ricorrente con il medesimo ricorso, va preliminarmente rilevato che le disposizioni impugnate sono state modificate nella pendenza del giudizio dinanzi a questa Corte.

Infatti, l'art. 46, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito (e qui impugnato), recava modifica all'art. 1, comma 454, lettera *d*), della legge n. 228 del 2012, e quest'ultima disposizione è stata ulteriormente modificata dall'art. 1, comma 415, lettera *b*), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), che ha esteso temporalmente, fino all'anno 2018, il contributo imposto alle autonomie speciali.

A sua volta, l'art. 1, comma 526, della legge n. 147 del 2013, modificato dall'art. 46, comma 3, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito (impugnato nel presente giudizio), è stato ulteriormente modificato dall'art. 1, comma 416, lettere *a*) e *b*), della legge n. 190 del 2014, che ha esteso il concorso ulteriore delle autonomie speciali anche all'anno 2018.

Entrambe le modifiche sono state autonomamente impugnate dalla Regione siciliana con ricorsi distinti e successivi a quello ora in esame. Lo scrutinio di questa Corte deve pertanto limitarsi al contenuto precettivo delle disposizioni impugnate in questa sede, senza necessità di valutare il trasferimento delle attuali questioni di legittimità costituzionale alle modifiche normative sopravvenute (da ultimo, sentenze n. 239 e n. 77 del 2015).

Quanto all'art. 47 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, il testo originario era stato già modificato, prima della proposizione del ricorso della Regione siciliana - che dunque ha già tenuto conto della novella - dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114.

Successivamente alla proposizione del ricorso, ulteriori modifiche sono state disposte dall'articolo 1, comma 451, della legge n. 190 del 2014.

In particolare, la lettera *a*) del comma appena citato ha modificato il comma 1 dell'art. 47 del d.l. 66 del 2014, come convertito, estendendo l'orizzonte temporale del contributo alla finanza pubblica all'anno 2018.

La lettera *b*) del medesimo comma 451 ha modificato la lettera *c*) del comma 2 dell'art. 47 del d.l. 66 del 2014, come convertito, anche in tal caso estendendo all'anno 2018 la riduzione di spesa ivi prevista.

La ricorrente non ha autonomamente impugnato le due disposizioni di modifica, sicché va verificata la necessità del trasferimento a queste ultime delle questioni di legittimità costituzionale proposte sulle norme originarie.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che, in caso di *ius superveniens*, la questione di legittimità costituzionale deve essere trasferita quando la disposizione impugnata sia stata modificata marginalmente (sentenza n. 30 del 2012), senza che ne sia conseguita l'alterazione della sua portata precettiva (sentenza n. 193 del 2012) e la modifica risulti comunque orientata in senso non soddisfacente alle richieste della ricorrente (da ultimo, sentenze n. 155 e n. 46 del 2015).

In definitiva, se dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia desumibile una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata, la questione - in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione - deve intendersi trasferita sulla nuova norma (sentenza n. 326 del 2010 e da ultimo sentenze n. 155, n. 77 e n. 46 del 2015).

Se, invece, a seguito della modifica, la norma appaia dotata «di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria» (sentenza n. 219 del 2013), si deve concludere per la portata innovativa della modifica stessa, che va impugnata con autonomo ricorso, poiché il trasferimento «supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione» (sentenze n. 17 del 2015, n. 138 del 2014, n. 300 e n. 32 del 2012).

Orbene, quanto alla modifica operata dall'art. 1, comma 451, lettera *a*), della legge n. 190 del 2014, essa ha esteso anche all'anno 2018 il contributo alla finanza pubblica delle Province e Città metropolitane, previsto dal comma 1 dell'art. 47 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, per l'importo complessivo di 585,7 milioni di euro.

Quanto alla modifica recata dall'art. 1, comma 451, lettera *b*), della legge n. 190 del 2014, essa, a sua volta, ha esteso anche all'anno 2018 l'obbligo per le Province e per le Città metropolitane - previsto dal comma 2, lettera *c*), dell'art. 47 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito - di ridurre la spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, in proporzione alla spesa comunicata al Ministero dell'interno dal Dipartimento della funzione pubblica.



Le modifiche non sono certamente soddisfattive per la ricorrente, ma non presentano carattere marginale, determinando, entrambe, sia una diversa portata precettiva delle disposizioni modificate, sia un'autonoma incisione, nei due casi, sugli interessi della ricorrente.

Non può, infatti, dubitarsi che in tal senso siano da valutare l'estensione di un anno, successivo all'iniziale quadriennio contemplato, del concorso alla finanza pubblica delle Province e delle Città metropolitane, nonché l'analoga estensione di un anno, rispetto all'originario triennio, del loro obbligo di ridurre la spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

L'autonomia precettiva di disposizioni che estendono il confine temporale di applicazione di norme riduttive della spesa comporta l'onere di separate impugnative. A tale onere, gravante sulle parti, supplirebbe invece impropriamente il trasferimento delle questioni, che, perciò, devono restare limitate al contenuto precettivo originario dei commi 1 e 2 dell'art. 47 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

3.- L'Avvocatura generale dello Stato solleva plurime eccezioni d'inammissibilità.

3.1.- La difesa statale, in via preliminare, ha invocato la declaratoria di «cessazione della materia del contendere», allegando che, in data 9 giugno 2014, è stato siglato un accordo tra il Ministero dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione siciliana, con la definizione dei reciproci impegni finanziari per il periodo 2014-2017.

Tale richiesta non può essere accolta.

Ben vero che la Regione siciliana ha sottoscritto, il 9 giugno 2014, un accordo in materia di finanza pubblica con lo Stato, parzialmente trasfuso nell'art. 42 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

Nell'accordo, tuttavia, la Regione siciliana si è impegnata «a ritirare, entro il 30 giugno 2014, tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica, promossi prima del presente accordo, o, comunque, a rinunciare per gli anni 2014-17 agli effetti positivi sia in termini di saldo netto da finanziare che in termini di indebitamento netto che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento».

Come risulta chiaramente dal testo appena citato, l'impegno regionale è nel senso del ritiro di tutti i ricorsi presentati prima dell'accordo in questione, mentre il ricorso ora in esame è stato presentato in data successiva alla stipulazione di tale accordo.

Pertanto - e a prescindere dalla considerazione che nemmeno la conclusione di un accordo che contenga l'impegno della Regione alla rinuncia a tutti i ricorsi pendenti potrebbe spiegare effetti nel giudizio in via principale, in mancanza di espressa rinuncia del ricorrente (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 28 del 2016, n. 263, n. 249, n. 239 e n. 19 del 2015) - il ricorso deve essere trattato, non essendo venuto meno l'interesse della ricorrente alla decisione.

3.2.- In secondo luogo, per la difesa erariale, il ricorso sarebbe inammissibile poiché tutte le disposizioni censurate ricadrebbero sotto il disposto della clausola di salvaguardia prevista all'art. 50-*bis*, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, secondo cui le disposizioni del decreto «si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano secondo le procedure previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione». L'operatività di tale clausola assicurerebbe il pieno rispetto delle norme statutarie asseritamente violate.

Tale eccezione non è fondata.

Le norme contenute nei primi tre commi dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, recano prescrizioni specificamente ed esclusivamente rivolte alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome. Deve farsi perciò applicazione del principio, già affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui l'illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia, allorquando tale clausola entri in contraddizione con quanto testualmente affermato dalle norme impugnate, che facciano esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (da ultimo, sentenze n. 156 e n. 77 del 2015).

Quanto al resto delle disposizioni impugnate, cioè ai commi da 1 a 7 dell'art. 47 del decreto-legge in esame, se anche si ritenesse operativa la clausola di salvaguardia, la conseguenza non potrebbe essere la declaratoria di inammissibilità richiesta dalla difesa statale. L'applicabilità nei confronti della Regione siciliana della normativa statale impugnata implica una valutazione circa il rispetto delle norme statutarie da parte di tale normativa, e ciò non incide sulla ammissibilità delle questioni sollevate, ma sulla loro fondatezza. Per essere applicabile alle Regioni ad autonomia speciale, quella disciplina richiede infatti il recepimento tramite le apposite procedure prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria, e il giudizio sulla circostanza se tali procedure siano state seguite comporta una valutazione sul merito delle censure proposte (sentenze n. 141 del 2015, n. 236 del 2013, n. 178 del 2012 e n. 145 del 2008).



3.3.- Secondo la difesa statale, il ricorso sarebbe, ancora, inammissibile in quanto «tutte le disposizioni censurate, in ragione del loro contenuto, costituiscono principi fondamentali della finanza pubblica che, come tali, non possono non imporsi a tutti i livelli di governo».

Anche tale eccezione non è fondata.

Come da ultimo ricordato nella sentenza n. 273 del 2015, è ben vero che la giurisprudenza costituzionale ha più volte precisato che i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenze n. 273, n. 263, n. 239, n. 238, n. 176 e n. 82 del 2015). Tuttavia, dalla qualificazione delle disposizioni impugnate in termini di principi di coordinamento della finanza pubblica discende - secondo quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale, proprio con riguardo alla Regione siciliana - «semmai, l'infondatezza e non già l'inammissibilità del ricorso» (sentenze n. 273 e n. 176 del 2015).

3.4.- L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, altresì, inammissibili tutte le questioni prospettate per genericità delle censure.

Tale eccezione va senz'altro accolta con riferimento alla questione di legittimità promossa sull'art. 47, commi da 1 a 3 e da 5 a 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, risultando invece priva di fondamento con riferimento all'impugnativa degli artt. 46, commi da 1 a 3, e 47, comma 4, del medesimo testo normativo.

Nel ricorso in esame, infatti, in relazione alle questioni promosse sull'art. 46, commi da 1 a 3, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, risultano spese - assai sinteticamente ma non apoditticamente - argomentazioni incentrate sull'impossibilità di raggiungere l'equilibrio finanziario del bilancio regionale e sulla violazione del principio di leale collaborazione fra Stato e Regione, alla luce dell'adozione di misure finanziarie senza alcuna preventiva intesa.

In relazione al comma 4 dell'art. 47 del decreto-legge in esame, risulta una contestazione della previsione del meccanismo di recupero, ad opera dell'Agenzia delle entrate, del mancato versamento, da parte di Province e Città metropolitane, del contributo alla finanza pubblica posto a carico di queste ultime.

Invece, con riferimento ai commi da 1 a 3 e da 5 a 7 dell'art. 47 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, non è rinvenibile alcuna, benché minima, illustrazione dei profili di contrasto di tali disposizioni con i parametri costituzionali e statutari evocati: sicché, per questa parte del ricorso, l'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla difesa statale va accolta.

3.5.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, infine, le censure relative al comma 4 dell'art. 47 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, sarebbero ulteriormente inammissibili per carenza di interesse concreto ed attuale a ricorrere. Infatti, dall'applicazione di questa disposizione, la Regione non patirebbe alcun pregiudizio finanziario in termini di minori entrate, non soltanto perché si è spogliata preventivamente del gettito dell'imposta di cui si tratta, ma anche perché ha disposto l'attribuzione di essa alle Province, assicurando, al contempo, l'invarianza del saldo con riferimento all'insieme dei trasferimenti regionali in favore delle Province beneficiarie. A nulla gioverebbe, perciò, alla Regione, accertare se quel gettito venga riversato o meno alle Province da parte degli apparati riscossori.

Anche tale eccezione non è fondata.

È vero, infatti, che, ai sensi della normativa dettata dalla stessa Regione siciliana, i trasferimenti alle Province regionali sono ridotti per un importo pari al gettito riscosso per l'imposta di cui si tratta, ma è evidente che la riduzione di liquidità a disposizione delle Province, come conseguenza dell'applicazione del meccanismo compensatorio previsto dalla norma impugnata, potrebbe determinare effetti indiretti sulle finanze regionali, per l'eventuale necessità di ulteriori trasferimenti che si renderebbero necessari al fine di assicurare il regolare svolgimento delle funzioni affidate alle Province. Tanto basta per giustificare l'interesse processuale al ricorso ed il rigetto dell'eccezione (sentenza n. 97 del 2013), salva ovviamente la verifica, nel merito, della fondatezza della censura in ordine alla contestata legittimità dell'intervento legislativo statale, in relazione ai parametri statutari invocati.

4.- In via ancora preliminare, ed in relazione alle censure mosse all'art. 46, commi 1 e 2, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, questa Corte ritiene di dover distinguere il destino dell'impugnativa a seconda dei parametri di riferimento evocati dalla ricorrente, rilevando d'ufficio l'inammissibilità del ricorso, per incertezza ed oscurità della censura (sentenza n. 238 del 2015), per la parte in cui asserisce la violazione degli artt. 81, ultimo comma, e 119 Cost., nonché dell'art. 36 dello statuto siciliano e dell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, i termini delle questioni di legittimità costituzionale debbono essere ben identificati, dovendo il ricorrente individuare le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 3 del 2016, n. 273, n. 176 e n. 131 del 2015). Si è, infatti, più volte chiarito che l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale (*ex plurimis*, sentenze n. 251, n. 233, n. 218, n. 142, n. 82 e n. 32 del 2015).



Orbene, con specifico riferimento all'impugnativa dell'art. 46, commi 1 e 2, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, prospettata con riferimento alla violazione degli artt. 81, ultimo comma, e 119 Cost., nonché dell'art. 36 dello statuto siciliano e dell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, va ribadita l'inammissibilità della questione, già stabilita, in riferimento a censura del tutto analoga, con la sentenza n. 238 del 2015 di questa Corte. In tale pronuncia - resa a fronte di un ricorso della stessa Regione siciliana, che impugnava (peraltro con apparato argomentativo ben più diffuso di quello speso dalla ricorrente in questa sede) una disposizione modificativa proprio dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, ovvero della stessa disposizione ora analogamente modificata dall'art. 46, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito e qui censurato - si era rilevato che il motivo di ricorso risultava particolarmente oscuro, in quanto pareva presupporre, senza alcun sostegno argomentativo, che i contributi alla finanza pubblica stabiliti dalla norma allora censurata a carico della ricorrente comportassero un trasferimento di risorse dalla Regione allo Stato. Si trattava, invece, come emergeva dal loro inquadramento nell'ambito dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, di una riduzione della spesa regionale, che avrebbe dovuto agevolare, e non compromettere, come lamentato dalla ricorrente, il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio.

Le stesse considerazioni vanno ribadite in questo caso, tra l'altro a fronte, si ripete, di un apparato argomentativo assai più sintetico e ridotto, che tuttavia replica - dinnanzi ad analoghe misure di contenimento di spesa - i medesimi argomenti di sostanza.

5.- Nel merito, tutte le residue questioni proposte non sono fondate.

5.1.- Non fondata, innanzitutto, è la questione di legittimità costituzionale prospettata sull'art. 46, commi 1 e 2, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, per il superstito profilo di violazione dell'art. 43 dello statuto di autonomia siciliano, in quanto prevederebbe una misura di finanza pubblica senza previa intesa con la Regione.

Nella ricordata sentenza n. 238 del 2015, analoga censura della Regione siciliana proposta avverso una disposizione dai contenuti sovrapponibili a quelle ora in esame (l'art. 1, comma 499, della legge n. 147 del 2013), è già stata dichiarata non fondata. Ciò, sul presupposto per cui, di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (*ex multis*, da ultimo, sentenze n. 273, n. 263, n. 239, n. 238, n. 176 e n. 82 del 2015). Rispetto a questi ultimi, merita certo di essere privilegiata la via dell'accordo, ma, in casi particolari, il principio desunto dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), può essere derogato dal legislatore statale (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenze n. 263, n. 239, n. 238, n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015) in quanto non recepito dallo statuto di autonomia siciliano o dalle norme di attuazione di esso.

Nel ricorso ora in esame, peraltro caratterizzato da una forte riduzione dell'apparato argomentativo rispetto a quello deciso dalla sentenza di questa Corte n. 238 del 2015, la Regione siciliana non fornisce alcuna ragione per discostarsi da tali assunti.

5.2.- Non fondate, inoltre, sono le questioni proposte avverso l'art. 46, comma 3, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito.

Tale comma modifica l'art. 1, comma 526, della legge n. 147 del 2013, prevedendo un ulteriore concorso delle autonomie speciali alla finanza pubblica, con oneri specifici a carico della Regione siciliana.

Nella sentenza n. 239 del 2015, questa Corte, scrutinando l'appena citato art. 1, comma 526, della legge n. 147 del 2013, ha rigettato analoghe censure prospettate dalla stessa Regione siciliana, anche in quell'occasione incentrate sulla violazione degli artt. 81 e 119 Cost., nonché degli artt. 36 e 43 dello statuto speciale, e dell'art. 2, primo comma, delle relative norme di attuazione.

In particolare, è stata allora rigettata la censura, riproposta nel ricorso ora in esame, che lamentava un'asserita determinazione unilaterale, da parte dello Stato, del concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica, in violazione del principio dell'accordo. Ed è stato ribadito che, in un contesto di grave crisi economica, il legislatore, nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, può discostarsi dal modello consensualistico prefigurato dal citato art. 27 della legge n. 42 del 2009, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (nello stesso senso anche la sentenza n. 77 del 2015).

Alla luce delle questioni ora proposte in relazione alle impuginate disposizioni del d.l. n. 66 del 2014, come convertito - sulla base, oltretutto, di un apparato argomentativo anche in tal caso fortemente ridotto e sintetico - questa Corte non vede ragioni per discostarsi dalle medesime conclusioni.

5.3.- Non fondate, infine, sono le questioni proposte avverso l'art. 47, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, ovvero l'unica parte del citato articolo rispetto alla quale la Regione siciliana abbia proposto argomentate censure.



Secondo la ricorrente, nel prevedere che il mancato versamento, da parte di Province e Città metropolitane, del contributo alla finanza pubblica posto a loro carico, venga recuperato dall'Agenzia delle entrate a valere sui versamenti per imposte sull'assicurazione contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, tale disposizione violerebbe l'art. 36 dello statuto siciliano e l'art. 2, primo comma, delle relative norme di attuazione, in quanto i proventi di tale imposta, in Sicilia, spettano alla Regione.

Il ricorso regionale è stato depositato in data antecedente alla sentenza n. 67 del 2015 di questa Corte, che, scrutinando analoga questione prospettata dalla Regione siciliana (con riferimento ad un analogo meccanismo, disegnato dall'art. 16, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «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), ha chiarito gli esatti termini del sistema di recupero oggetto delle odierne censure.

Come risulta dalla ricostruzione offerta dalla pronuncia appena ricordata, l'intervento statale si è mosso in uno spazio in cui l'autonomia statutaria ha avuto modo di dispiegarsi.

Istituita e disciplinata dal legislatore statale, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore ha conservato la natura di tributo erariale, pur dopo la riqualificazione - in termini di «tributo proprio derivato» delle Province - effettuata dal legislatore con l'art. 17, comma 1, 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). In tal senso è la costante giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 67 del 2015, n. 97 del 2013, n. 123 del 2010 e n. 216 del 2009).

Pertanto, tale imposta rientra nel novero delle entrate che, ai sensi dell'art. 36 dello statuto siciliano e delle relative norme di attuazione, spettano alla Regione, nella misura in cui sono riscosse nell'ambito del suo territorio.

Ne consegue che le previsioni di cui all'art. 47, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, intanto possono trovare applicazione per la Regione siciliana, in quanto la stessa Regione provveda con propria normativa a dare attuazione alla legislazione statale, nel rispetto della sua autonomia speciale.

Ebbene - come pure chiarito dalla sentenza n. 67 del 2015 - la Regione siciliana ha adottato la legge regionale 5 dicembre 2013, n. 21 (Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013. Disposizioni varie), con la quale ha esattamente provveduto in tal senso.

Con tale legge, infatti, la Regione siciliana non si è limitata a trasferire alle proprie Province il gettito fiscale relativo all'imposta di cui si tratta, ma ha inteso attribuire loro l'imposta stessa, in esplicita attuazione dell'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011. Non si pone, perciò, alcun problema di riserva (altrimenti illegittima) allo Stato di tributi spettanti alla Regione siciliana.

E poiché la legge regionale ha attribuito all'imposta in questione il carattere di tributo proprio derivato delle Province, è realizzato il presupposto che legittima il meccanismo di recupero previsto dalla norma impugnata, della cui applicazione nei suoi confronti la Regione non può dolersi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 46, commi 1 e 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, promosse, in riferimento all'art. 36 del regio decreto legislativo 5 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e all'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché in riferimento agli artt. 81, ultimo comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;



2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47, commi da 1 a 3 e da 5 a 7, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento all'art. 36 del r.d.lgs. n. 455 del 1946 e all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 46, commi 1 e 2, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, promossa, in riferimento all'art. 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 3, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 36 e 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946 e all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, nonché in riferimento agli artt. 81, ultimo comma, e 119 Cost., dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, promosse, in riferimento all'art. 36 del r.d.lgs. n. 455 del 1946 e all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2016.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 febbraio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_160040

n. 41

Ordinanza 27 gennaio - 25 febbraio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Misure cautelari - Presunzione assoluta di adeguatezza esclusiva della custodia carceraria a soddisfare le esigenze cautelari in relazione al delitto di cui all'art. 260 del d.lgs. 03/04/2006 n. 152 (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti).

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, secondo periodo, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38.

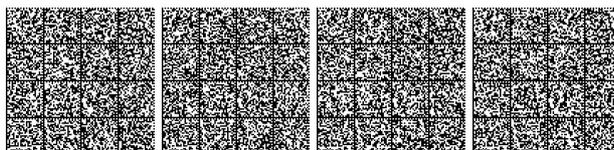
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, promossi dal Tribunale ordinario di Bari con quattro ordinanze del 17 novembre 2014, rispettivamente iscritte ai nn. 125, 126, 127 e 128 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Udito nella camera di consiglio del 27 gennaio 2016 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con quattro ordinanze di analogo tenore depositate il 17 novembre 2014, il Tribunale ordinario di Bari ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, di cui all'art. 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure;

che il giudice *a quo* riferisce, in ognuno dei casi, di essere investito dell'appello proposto, ai sensi dell'art. 310 cod. proc. pen., avverso un'ordinanza del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Bari, con la quale era stata rigettata l'istanza di revoca o di sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere, applicata all'appellante in quanto gravemente indiziato del delitto di cui al citato art. 260 del d.lgs. n. 152 del 2006;

che, ad avviso del rimettente, le esigenze cautelari - pur non essendo cessate - potrebbero essere adeguatamente soddisfatte con la misura meno gravosa degli arresti domiciliari;

che all'accoglimento dell'istanza osterebbe, tuttavia, la norma censurata, che impone di applicare la custodia cautelare in carcere nei confronti della persona raggiunta da gravi indizi di colpevolezza per una serie di delitti, tra cui quello previsto dall'art. 260 del d.lgs. n. 152 del 2006 (evocato tramite il rinvio all'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen.), salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari: donde la rilevanza della questione;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* evidenzia come la Corte costituzionale, con una pluralità di sentenze, abbia già dichiarato costituzionalmente illegittima, per violazione degli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost., la norma censurata, nella parte in cui non consentiva l'adozione di misure cautelari diverse da quella carceraria nei confronti delle persone raggiunte da gravi indizi di colpevolezza per determinati reati;

che tale declaratoria di illegittimità costituzionale è stata pronunciata anche con riferimento a figure criminose di tipo associativo, quali l'associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, di cui all'art. 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), e l'associazione per delinquere finalizzata a commettere i delitti previsti dagli artt. 473 e 474 del codice penale: fattispecie oggetto, rispettivamente, delle sentenze n. 231 del 2011 e n. 110 del 2012;

che le considerazioni poste a base di tali decisioni - sinteticamente ripercorse nelle ordinanze di rimessione - varrebbero anche in rapporto al delitto di cui all'art. 260 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale non potrebbe essere assimilato, sotto il profilo che interessa, al delitto di associazione di tipo mafioso (art. 416-bis cod. pen.), in relazione al quale la Corte costituzionale ha ritenuto giustificabile la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia in carcere a soddisfare le esigenze cautelari, sancita dalla norma censurata;



che il citato art. 260 del d.lgs. n. 152 del 2006 punisce, infatti, «Chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti»;

che si tratterebbe, dunque, di una fattispecie criminosa molto ampia, ai fini della cui integrazione rileva unicamente la predisposizione di una struttura organizzata finalizzata alla gestione abusiva dei rifiuti, struttura che potrebbe essere delle più varie dimensioni: l'aggettivo «ingenti» - che compare nella formula descrittiva dell'illecito - deve ritenersi, infatti, riferito al quantitativo di rifiuti globalmente gestito attraverso una pluralità di operazioni, le quali, isolatamente considerate, potrebbero anche attenersi a quantitativi modesti;

che, in ogni caso, la struttura in questione non parteciperebbe delle peculiari caratteristiche dell'associazione di tipo mafioso - in termini di radicamento nel territorio, intensità dei collegamenti personali tra gli associati e forza intimidatrice - che conferiscono alla stessa connotati di accentuata pericolosità atti a legittimare, secondo le indicazioni della Corte, la presunzione assoluta di cui si discute, la quale sottrae al giudice il potere di adeguare la misura al caso concreto;

che, nell'estendere detta presunzione anche al delitto di cui all'art. 260 del d.lgs. n. 152 del 2006, la norma censurata violerebbe quindi l'art. 3 Cost., parificando posizioni soggettive tra loro eterogenee, quali quelle del partecipe alle attività organizzate per il traffico illecito dei rifiuti e del partecipe all'associazione di tipo mafioso, e assoggettando, altresì, irrazionalmente al medesimo regime cautelare le diverse ipotesi concrete riconducibili al paradigma punitivo che interessa;

che sarebbero violati, altresì, l'art. 13, primo comma, Cost., quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari limitative della libertà personale, e l'art. 27, secondo comma, Cost., a fronte dell'attribuzione al regime cautelare di funzioni tipiche della pena.

Considerato che il Tribunale ordinario di Bari, con quattro ordinanze di rimessione, dubita, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, di cui all'art. 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure;

che le ordinanze sollevano questioni identiche, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione;

che, successivamente alle ordinanze di rimessione, è intervenuta la legge 16 aprile 2015, n. 47 (Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di visita a persone affette da handicap in situazione di gravità), il cui art. 4, comma 1, ha modificato la norma censurata in senso pienamente conforme al petitum del giudice rimettente;

che la novella legislativa ha, infatti, limitato la presunzione assoluta di adeguatezza esclusiva della custodia carceraria a soddisfare le esigenze cautelari ai soli delitti di cui agli artt. 270, 270-bis e 416-bis del codice penale;

che in relazione ad una serie di altri delitti - tra cui quello previsto dall'art. 260 del d.lgs. n. 152 del 2006 (evocato tramite il rinvio alla disposizione processuale dell'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen.) - la presunzione è divenuta invece relativa, essendo stabilito che alla persona gravemente indiziata dei delitti in parola «è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari o che, in relazione al caso concreto, le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure»;

che - conformemente a quanto è già avvenuto per una questione similare (ordinanza n. 190 del 2015, concernente il trattamento cautelare del delitto di cui all'art. 416, sesto comma, cod. pen.) - va quindi disposta la restituzione degli atti al giudice *a quo*, per una nuova valutazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della questione alla luce del mutato quadro normativo.

Visto l'art. 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti giudizi,

ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Bari.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2016.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 febbraio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_160041

n. 42

Ordinanza 10 - 25 febbraio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle autonomie speciali alla riduzione della spesa pubblica.

- 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 - artt. 8, commi 4, lettera *a*), 6, 8 e 10, e 46, commi 1, 2, 3, 4 e 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 4, lettera *a*), 6, 8 e 10, e 46, commi 1, 2, 3, 4 e 6, 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, promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con ricorso notificato il 30 luglio-4 agosto 2014, depositato il 31 luglio 2014 e iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2014; degli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 1, 2, 3, 4 e 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 29-31 luglio 2014, depositato il 31 luglio 2014 e iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2014; degli artt. 8, commi 4, 6, 7 e 10, 46, commi 1, 2, 3 e 6, e 47, commi 8, 9, 11 e 12, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 20 agosto 2014, depositato il 26 agosto 2014 e iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 10 febbraio 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto che, con i ricorsi iscritti rispettivamente al reg. ric. n. 56, n. 57 e n. 65 del 2014, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e le Province autonome di Bolzano e di Trento hanno promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale delle norme contenute negli artt. 8, 46 e 47 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;

che, in particolare, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha impugnato gli artt. 8, commi 4, lettera *a*), 6, 8 e 10, e 46, commi 1, 2, 3, 4 e 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, nella parte in cui impongono (nella formulazione vigente al momento della proposizione del ricorso), anche alle Regioni a statuto speciale riduzioni di spesa per acquisti di beni e servizi, nonché nella parte in cui aumentano gli importi da computare in riduzione al complesso delle spese finali (nell'ambito della determinazione dell'obiettivo del patto di stabilità in termini di competenza euro compatibile) e quelli relativi al concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica;

che la Regione ricorrente sostiene che il complesso delle disposizioni impuginate inciderebbe unilateralmente in materia riservata alla normativa di attuazione dello Statuto speciale, in violazione del principio pattizio, dell'autonomia finanziaria e organizzativa regionale, del principio di ragionevolezza, del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione nonché degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte II della Costituzione);

che la Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato gli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 1, 2, 3, 4 e 6, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, nella parte in cui tali disposizioni impongono riduzioni di spesa per acquisti di beni e servizi, nonché nella parte in cui aumentano gli importi da computare in riduzione al complesso delle spese finali (nell'ambito della determinazione dell'obiettivo del patto di stabilità in termini di competenza euro compatibile) e quelli relativi al concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica;

che la Provincia ricorrente sostiene che il complesso delle disposizioni impuginate inciderebbe unilateralmente in materia riservata alla normativa di attuazione dello statuto speciale, in violazione del principio pattizio, dell'autonomia finanziaria e organizzativa provinciale, del principio di ragionevolezza, di leale collaborazione nonché degli artt. 81, 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., in combinato disposto con l'art. 1 della legge costituzionale n. 3 del 2001;

che la Provincia autonoma di Trento ha impugnato gli artt. 8, commi 4, 6, 7 e 10, 46, commi 1, 2, 3 e 6, e 47, commi 8, 9, 11 e 12, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, nella parte in cui impongono riduzioni di spesa per acquisti di beni e servizi, oltre ad aumentare gli importi da computare in riduzione al complesso delle spese finali (nell'ambito della determinazione dell'obiettivo del patto di stabilità in termini di competenza euro compatibile) e quelli relativi al concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica;

che la Provincia ricorrente sostiene che il complesso delle disposizioni impuginate inciderebbe unilateralmente in materia riservata alla normativa di attuazione dello statuto speciale, in violazione dei principi dell'accordo in materia finanziaria, di ragionevolezza, di leale collaborazione e di autonomia finanziaria e organizzativa provinciale, nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost. in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001;

che con riguardo a tutti i ricorsi, ad eccezione di quello proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendone il rigetto, poiché le censure mosse alle norme impuginate sarebbero inammissibili o, comunque, non fondate;

che successivamente, a seguito dell'accordo in materia di finanza pubblica raggiunto con il Governo il 15 ottobre 2014, le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno rinunciato ai rispettivi ricorsi;



che in ragione dell'accordo raggiunto con lo Stato in data 21 luglio 2015, in materia di finanza pubblica, anche la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha rinunciato al ricorso;

che tutte dette rinunce sono state accettate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato che i ricorsi indicati in epigrafe vanno riuniti, poiché riguardano, in larga misura, le medesime norme, censurate in riferimento a parametri, in buona parte, coincidenti;

che, con riguardo alle questioni prima richiamate, le Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, hanno presentato rinuncia, e che tali rinunce sono state accettate ad opera del Presidente del Consiglio dei ministri;

che la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,
dichiara estinti i processi.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2016.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

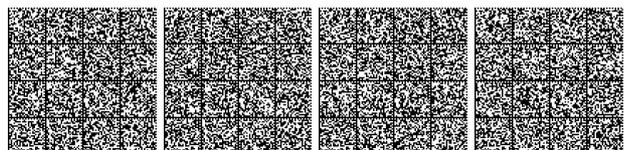
Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 febbraio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_160042





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 31

*Ordinanza del 3 novembre 2015 del Tribunale di Gela
nel procedimento penale a carico di P. G. ed altri*

Ordinamento giudiziario - Divieto di destinare i magistrati ordinari, al termine del loro tirocinio, allo svolgimento di funzioni giudicanti monocratiche penali, salvo che per i reati di cui all'art. 550 cod. proc. pen., anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità.

- Decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 (Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *a*), della L. 25 luglio 2005, n. 150), art. 13, comma 2, come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 31 ottobre 2011, n. 187.

TRIBUNALE DI GELA

SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Gela, in composizione monocratica ed in funzione di giudice del dibattimento, nel procedimento nn. 73/15 r.g.trib. e 1912/08 r.q.n.r. per i reati di cui agli artt. 56, 81 cpv., 110 e 640-*bis* c.p.; 81 cpv., 110 e 640-*bis* c.p.; 61 n. 2 c.p. e 8, comma 1, decreto legislativo n. 74/2000; 61 n. 2 c.p., 81 cpv. c.p. e 8, comma 1, decreto legislativo n. 74/2000; 61 n. 2 c.p., 81 cpv., 110 c.p. e 2, comma 1, decreto legislativo n. 74/2000; artt. 5, comma 1, lett. *a*), 24 e 26 decreto legislativo n. 231/2001, in relazione ai reati di cui agli articoli 81 cpv., 640-*bis* c.p. e 81 cpv., 56 e 640-*bis* c.p. nei confronti di:

P. G. nato a ..., ivi residente ed elettivamente domiciliato nella via assistito, di fiducia, dagli avv. Gioacchino Marletta e Giovanna Zappulla, iscritti nell'elenco dei difensori dell'ordine forense di Gela;

P. N., nato a ..., ivi residente ed elettivamente domiciliato nella via assistito, di fiducia, dagli avv. Gioacchino Marletta e Giovanna Zappulla, iscritti nell'elenco dei difensori dell'ordine forense di Gela;

G. A., nata a ..., residente a ... ed elettivamente domiciliata presso lo studio del difensore di fiducia Gianluca Gulino, sito in Ragusa, via Roma n. 200;

Assistita, di fiducia, dall'avv. Gianluca Cullino, iscritto nell'elenco dei difensori dell'ordine forense di Ragusa;

C. G., nata a ..., ivi residente ed elettivamente domiciliata in C.so V. Emanuele n. 1;

Assistita, di fiducia, dall'avv. Giuseppe Cascino, iscritto nell'elenco dei difensori dell'ordine forense di Gela;

D. G., G., nato a ... ivi residente ed elettivamente domiciliato nella via Roma verso Scampia, n. 111, p.i. 2, Int. 5;

Assistito, di fiducia, dall'avv. Giuseppe Arcidiacono, iscritto nell'elenco dei difensori dell'ordine forense di Catania;

V. A., nato ... ivi residente ed elettivamente domiciliato nella via delle Rose n. 16;

Assistito, di fiducia, dall'avv. Salvatore Ciaramella, iscritto nell'elenco dei difensori dell'ordine forense di Gela;

T. D. ..., nato a ... residente ed elettivamente domiciliato nella via Ventura n. 109;

Assistito, di fiducia, dall'avv. Vittorio Giardino, iscritto nell'elenco dei difensori dell'ordine forense di Gela;

E. s.r.l., con sede a via ... in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

Assistita, di fiducia, dall'avv. Rocco Patrizia Di Dio, iscritto nell'elenco dei difensori dell'ordine forense di Gela;

Premesso che:

il giudice rimettente è magistrato nominato con D.M. 2 maggio 2013 ed è tabellarmente destinato alla trattazione dei procedimenti penali monocratici per reati per cui si procede con citazione diretta ai sensi dell'art. 550 del c.p.p.;



nel proprio ruolo, ove sono confluiti anche procedimenti già assegnati a magistrati con maggiore anzianità tramutati ad altri uffici, si Trova anche quello indicato in premessa che è stato chiamato all'odierna udienza per lo svolgimento delle attività di cui agli articoli 470 e segg. del c.p.p.;

la sussistenza del divieto di cui all'art. 13, comma II, del decreto legislativo del 5 aprile 2006, n. 160, preclude al Tribunale nell'attuale composizione personale di procedere nelle attività dibattimentali in vista della sollecita definizione del presente procedimento, che è per reati diversi da quelli compresi nell'elencazione dettata dall'art. 550 del c.p.p.;

il Tribunale rimettente è ben consapevole delle ragioni poste dalla Corte costituzionale a fondamento dell'ordinanza n. 177 del 7 giugno 2011 con cui è stata dichiarata la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160 (Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera a), della Legge 25 luglio 2005, n. 150), come sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge 30 luglio 2007, n. 111, ma rileva al riguardo come, successivamente alla pronuncia, la disposizione sia stata sostituita dall'art. 1 della legge 31 ottobre 2011, n. 187, e che la permanenza del medesimo divieto, negli attirali contenuti, oltre a precludere al giudice rimettente di definire l'attuale procedimento, costituisce, d'altra parte, l'esclusiva ragione delle disposizioni organizzative che 'non potrebbero non attribuire a questo magistrato la sola cognizione di reati a citazione diretta, con gravissime ripercussioni sulla funzionalità dell'ufficio e sui tempi di definizione dei procedimenti, atteso che del dodici giudici previsti dalla pianta organica soltanto due hanno conseguito la prima valutazione di professionalità e sono preferenzialmente destinati allo svolgimento delle funzioni di giudice per le indagini e l'udienza preliminare;

la permanenza del divieto di svolgere funzioni giudicanti monocratiche penali, salvo che per i reati di cui all'art. 550 del c.p.p., appare allo stato del tutto irragionevole se si considera che:

a) con l'art. 1 della legge 31 ottobre 2011 n. 187, è stato abrogato il divieto di destinare i magistrati al termine del tirocinio allo svolgimento di funzioni requirenti, che pure sono tipicamente monocratiche, e ciò con riferimento a qualsiasi tipologia di reato, comprensiva dei più gravi delitti previsti dalla legislazione penale;

b) parimenti nessuna limitazione funzionale è prevista per i magistrati di prima nomina nella composizione dei collegi penali che ben possono essere presieduti e costituiti integralmente da giudici che non abbiano ancora conseguito la prima valutazione di professionalità, con attribuzione di una cognizione che si può estendere a tutti i reati per cui non è prevista la competenza della Corte di assise;

c) per i giudici onorari di Tribunale, per i quali l'art. 42-ter del RD 30 gennaio 1941 n. 12, prevede requisiti di nomina che prescindono dall'effettiva preparazione e capacità degli aspiranti, l'art. 43-bis dell'Ordinamento giudiziario prevede che quello di non assegnare a tali magistrati la trattazione di procedimenti diversi da quelli di cui all'art. 550 del c.p.p. costituisca un mero «criterio», astrattamente derogabile in presenza di esigenze d'ufficio imprescindibili e prevalenti e salve le diverse disposizioni regolamentari dettate dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Conseguentemente, sembra al Tribunale che non vi siano ragioni che consentano di comprendere come, da una parte, sia consentito ai magistrati che non abbiano conseguito la prima valutazione di professionalità di svolgere le delicate funzioni penali requirenti monocratiche con la facoltà di adozione di qualsivoglia iniziativa in materia di impulso procedimentale, esercizio di azione penale, richiesta di adozione di misure cautelari personali e reali e impugnazione con riferimento all'intero catalogo delle fattispecie delittuose, così come ai medesimi magistrati sia permesso di giudicare in composizione collegiale delitti di grande allarme sociale, quali, a titolo meramente esemplificativo, quelli previsti dagli articoli 416-bis e 56 - 575 del c.p., e, ancora, sia legislativamente possibile attribuire a magistrati, come quelli onorari, che per le modalità di selezione offrono minori garanzie di capacità e preparazione, la cognizione dibattimentale di ogni reato giudicabile in composizione monocratica e, dall'altra, sia invece vietato ai medesimi magistrati che non hanno conseguito la prima valutazione di professionalità di svolgere funzioni giudicanti monocratiche penali, salvo che per i reati di cui all'art. 550 del c.p.p. Ad avviso del Tribunale rimettente non ricorre, pertanto, alcuna ragione capace di giustificare le diverse soluzioni legislative adottate in materia di composizione e capacità del giudice e del pubblico ministero, sistema al cui interno, invece, sono ravvisabili le dedotte anomalie risultanti dal trattamento differenziato di situazioni tra loro sostanzialmente omogenee con l'adozione di incomprensibili cautele nei confronti dei magistrati professionali cui siano attribuite funzioni penali giudicanti dibattimentali monocratiche.

L'irrazionalità sistemica del divieto è confermata, peraltro, dall'essere legato il suo venire meno ad un mero dato formale, costituito dal conseguimento della prima valutazione di professionalità, che di per sé non è capace di assicurare alcuna maggiore competenza e professionalità nelle materie oggetto di preclusione. Infatti, a differenza di quanto



avviene per le funzioni di giudice incaricato dei provvedimenti previsti per la fase delle indagini preliminari nonché di giudice per l'udienza preliminare per le quali l'art. 7-bis, comma 2-bis, del R.D. n. 12/1941 richiede il pregresso svolgimento per almeno due anni di quelle di giudice del dibattimento, nel caso che interessa non occorre alcun preventivo impegno del magistrato in attività del settore corrispondente, cosicché ben possono essere destinati a svolgere funzioni dibattimentali monocratiche illimitate magistrati che prima del conseguimento della prima valutazione di professionalità abbiano svolto in via esclusiva attività giurisdizionali civili, ciò che certamente non assicura maggiore consapevolezza nell'assunzione delle determinazioni richieste dalle nuove materie attribuite.

Sembra al Tribunale, ancora, che tali limitazioni funzionali contrastino con il principio di buon andamento dei pubblici uffici precludendo il funzionamento dei Tribunali che, come quello di Gela, si alimentano esclusivamente di magistrati di diversa provenienza territoriale cui vengono per la prima volta conferite le funzioni giurisdizionali e che, non appena maturano il necessario periodo di legittimazione, sostanzialmente coincidente con l'acquisizione della prima valutazione di professionalità, tramutano in altri uffici e che, conseguentemente, non hanno a disposizione, o non ne hanno a sufficienza, giudici dotati dei requisiti occorrenti per lo svolgimento delle specifiche attività giurisdizionali.

Paiono collidere, infine, con il principio del giusto processo nell'ambito del quale deve attuarsi la giurisdizione, perché le abnormi stasi processuali provocate dal rinvio dei procedimenti da parte del magistrato incapace su ruoli di giudici dotati delle necessarie abilitazioni, ove presenti negli organici dell'ufficio, o, in mancanza, dall'attesa del conseguimento della prima valutazione di professionalità da parte di taluno dei giudici in servizio nella sede giudiziaria sono manifestamente contrastanti con il diritto irrinunciabile delle persone a che le cause in cui sono coinvolte siano esaminate in termini ragionevoli, secondo peraltro quanto stabilito dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Ritiene, pertanto, il Tribunale che l'art. 13, comma II, del decreto legislativo del 5 aprile 2006, n. 160, come da ultimo sostituito dall'art. 1 della legge 31 ottobre 2011, n. 187, nella parte in cui vieta ai magistrati di svolgere funzioni giudicanti monocratiche penali, salvo che per i reati di cui all'art. 550 del c.p.p., anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità contrasti:

con il principio fondamentale di eguaglianza stabilito dall'art. 3 della Costituzione per l'intrinseca arbitrarietà della specifica disciplina in tema di capacità e composizione dei giudice rispetto alle disposizioni che, nella medesima materia, regolano le funzioni del Tribunale in composizione collegiale, del pubblico ministero e dei giudici onorari di Tribunale;

con il principio di organizzazione dei pubblici uffici in modo da assicurarne il buon andamento stabilito dall'art. 97, comma II, della Costituzione per gli ingiustificati ostacoli frapposti al funzionamento dei Tribunali che non dispongano nei propri organici di magistrati dotati dei requisiti funzionali richiesti dalla disposizione che si assume illegittima;

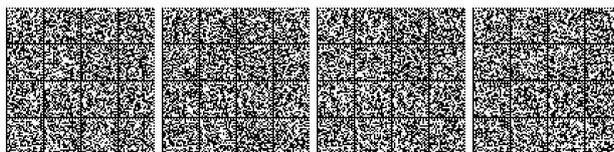
con il principio secondo il quale la giurisdizione si attua mediante il giusto processo stabilito dall'art. 111, comma I, della Costituzione perché le abnormi stasi processuali provocate dal rinvio dei procedimenti da parte del magistrato incapace su ruoli di giudici dotati delle necessarie abilitazioni o, in mancanza, dall'attesa del conseguimento della prima valutazione di professionalità da parte di taluno dei giudici in servizio nella sede giudiziaria sono manifestamente contrastanti con il diritto irrinunciabile delle persone a che le cause in cui sono coinvolte siano esaminate in termini ragionevoli;

visti gli artt. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 1 del Decr. Pres. Corte Cost. 21 luglio 2004.

Solleva questione di legittimità dell'art. 13, comma II, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, come da ultimo sostituito dall'art. 1 della legge 31 ottobre 2011, n. 187, nella parte in cui vieta ai magistrati di svolgere funzioni giudicanti monocratiche penali, salvo che per i reati di cui all'art. 550 del c.p.p., anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità, per violazione dell'art. 3 della Costituzione;

Solleva questione di legittimità dell'art. 13, comma II, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, come da ultimo sostituito dall'art. 1 della legge 31 ottobre 2011, n. 187, nella parte in cui vieta ai magistrati di svolgere funzioni giudicanti monocratiche penali, salvo che per i reati di cui all'art. 550 del c.p.p., anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità, per violazione dell'art. 97, comma II, della Costituzione;

Solleva questione di legittimità dell'art. 13, comma II, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, come da ultimo sostituito dall'art. 1 della legge 31 ottobre 2011, n. 187, nella parte in cui vieta ai magistrati di svolgere funzioni giudicanti monocratiche penali, salvo che per i reati di cui all'art. 550 del c.p.p., anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità, per violazione dell'art. 111, comma I, della Costituzione;



Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza, sia notificata alle parti in causa, al Pubblico Ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, insieme con la prova delle disposte notificazioni e comunicazioni, e la sospensione del procedimento in corso.

Gela, il 30 ottobre 2015

Il Giudice rimettente: DOTT.SSA ERSILIA GUZZETTA

16C00045

N. 32

*Ordinanza del 19 novembre 2015 del Tribunale di Velletri
nel procedimento penale a carico di Z.G. ed altri*

Reati e pene - Reato di disastro colposo di cui all'art. 449 cod. pen., in relazione all'art. 434 cod. pen. - Raddoppio dei termini di prescrizione.

– Codice penale, art. 157, comma sesto.

TRIBUNALE DI VELLETRI

SEZIONE UNICA PENALE

Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale di questione incidentale di legittimità ex art. 23 legge n. 87 del 1953.

In composizione monocromatica, in persona del Giudice, dott. Mario Coderoni, nel procedimento penale iscritto al N.R.G. DIB. 1831/14 (RGNR 1448/07), nei confronti di:

Z... G..., nato a ... in data ..., difeso di fiducia dall'Avv. Tullio Padovani;

G... C..., nato a ... in data ..., difeso di fiducia dall'Avv. Mario Gebbia;

P... G..., nato a ... in data ..., difeso di fiducia dall'Avv.ti Pasquale Giampietro e Marco Fagiolo;

C... R..., nato a ... in data ..., difeso di fiducia dall'Avv.ti Pasquale Giampietro e Stefania Giampietro.

Imputati Z.G., G.C. P.G. C.R.

A) del reato p. e p. dagli artt. 113, 449, comma 1 (in rel. all'art. 434), 452, comma 1 n. 3 (in rel. all'art. 439) c.p. perchè, nelle rispettive qualità di cui *infra* in cooperazione colposa tra di loro e con C e P. (deceduto), cagionavano per colpa generica e specifica di cui *infra* un disastro ambientale, contaminando siti della Valle del Sacco destinati ad insediamenti abitativi, agricoli ed allevamento, derivandone pericolo per la pubblica incolumità, segnatamente per la pubblica salute, nonchè l'avvelenamento delle acque del Fiume Sacco destinate alla irrigazione dei terreni circostanti ed all'abbeveraggio degli animali bovini ed ovini ivi allegati con conseguente avvelenamento di sostanze destinate all'alimentazione umana (latte), prima che fossero distribuite per il consumo. In particolare:

G... P... (deceduto), in qualità di veterinario ufficiale dell'ASL RM/B presso lo stabilimento della Centrale del Latte di Roma responsabile del controllo del Latte di Roma, omettendo i controlli e le verifiche in violazione delle disposizioni dettate dalla normativa vigente (art. 12 d.P.R. 54/97 prescrive, tra l'altro che il servizio veterinario competente sottopone a controllo permanente gli stabilimenti di trattamento trasformazione del latte verifica che le procedure di autocontrollo siano costantemente e correttamente eseguite e procede a regolari verifiche dei risultati dei controlli nonchè predisporre una relazione sulla verifica dei risultati delle analisi: art. 13 d.P.R. 54/97 - che prescrive tra l'altro, che il Servizio Veterinario competente controlla l'applicazione delle prescrizioni previste dal presente regolamento e l'adozione di procedure di autocontrollo - punto n. 11 Circolare Ministero della Sanità n. 16 del 1° dicembre 1997 -che prevede che -il sistema di autocontrollo deve comprendere anche la ricerca di tutte le sostanze che possano alterare



o rendere pericoloso il latte od i prodotti a base di latte e che compete al Servizio di Medicina Veterinaria dell'ASL controllare che le procedure di autocontrollo siano costantemente e correttamente eseguite e verificare i risultati dei controlli), non rilevava la presenza nel latte conferito da alcuni allevatori della zona di Colferro, Segni, Gavignano alla Centrale del Latte di Roma di sostanza inquinante (beta-esaclorocicloesano) in quantità superiore ai limiti consentiti sebbene i risultati positivi delle analisi, effettuate nel dicembre 2003 e nel giugno 2004 fossero a sua disposizione fin dal luglio 2004 non segnalando di conseguenza alcunché ai competenti organi sanitari e consentendo di fatto che gli animali da latte allevati in prossimità del Fiume Sacco, inquinato dalla predetta sostanza continuassero ad abbeverarsi ed alimentarsi con foraggio ed acqua contaminate producendo, a loro volta, latte contaminato:

Z...G... in qualità di direttore dello stabilimento della Centrale del Latte di Roma, in violazione dell'art. 13, comma 2 e 3 d.P.R. 54/97 (che prevede, tra l'altro, che il responsabile dello stabilimento di trattamento o di trasformazione del latte deve predisporre un sistema di autocontrollo in esito al quale si devono ritirare dal mercato, in caso di rischio immediato per la salute, i prodotti non conformi e si deve dare comunicazione immediata della natura del rischio e delle informazioni necessarie per identificare il lotto al Servizio Veterinario) ometteva, dopo aver appreso nel luglio 2004 dei risultati positivi delle analisi effettuate nel dicembre 2003 e giugno 2004 sul latte conferito da taluni allevatori in merito alla presenza di sostanza inquinante (beta-esaclorocicloesano), di darne comunicazione ai competenti organi sanitari, limitandosi a sospendere informalmente i conferimenti di latte provenienti da un'azienda locale;

G...C... in qualità di direttore dello stabilimento industriale della C.... s.r.l. di Colferro dal 1° marzo 2001 fino al 31 maggio 2005, con mandato a sovrintendere dell'efficienza degli impianti ed al loro stato di manutenzione e ad assicurare la scrupolosa osservanza della normativa in materia ambientale, non predisponendo adeguate misure di sicurezza e/o adeguati sistemi di controllo per evitare che i residui dei processi di lavorazione chimica effettuati all'interno dello stabilimento industriale contaminassero i terreni e le acque circostanti inquinati attraverso la immissione continua di sostanze pericolose (esaclorocicloesano, minerali pesanti es. arsenico, piombo, mercurio, cadmio, rame, zinco etc.-), veicolate dalla rete dei collettori interrati delle c.d. acque bianche fino al Fosso Cupo e da qui -al Fiume Sacco, senza alcun trattamento di depurazione con conseguente inquinamento dei terreni nonché delle acque e del foraggio destinato all'alimentazione degli animali da latte allevati in prossimità del Fiume Sacco;

P. G., C. R., in qualità rispettivamente di legale -rappresentante) e responsabile tecnico del Consorzio CSC di Colferro, titolare dello scarico finale del collettore generale delle c.d. acque bianche, non predisponendo adeguate misure di sicurezza e/o adeguati sistemi di controllo e/o trattamento depurativo sebbene sollecitati in tal senso dalla Provincia di Roma in occasione della richiesta di rinnovo dell'autorizzazione allo scarico di acque reflue industriali (nella parte in cui si invita il CSC a raccogliere le c.d. «acque di prima pioggia» in una vasca appositamente dedicata), per evitare che le acque veicolate dalla rete dei collettori interrati delle c.d. acque bianche, che si diramava nel sottosuolo dell'insediamento industriale di Colferro e dunque potenzialmente contenente sostanze pericolose (esaclorocicloesano e minerali pesanti vari - es. arsenico, piombo, mercurio, cadmio, rame, zinco etc.-) provenienti dall'immissione sversamento infiltrazione etc.. di residui dei processi di lavorazione industriale, si riversassero nel Fosso Cupo attraverso una paratia mobile che veniva lasciata sempre aperta (e chiusa solo a seguito di prescrizione d'urgenza emessa dalla Provincia di Roma in data 23 maggio 2005) e da qui al Fiume Sacco, con conseguente inquinamento delle acque e del foraggio destinato all'alimentazione degli animali da latte allevati in prossimità del Fiume Sacco.

In Colferro, Segni, Gavignano, fino al dicembre 2008 (data degli ultimi campionamenti risultati positivi, da parte dell'ARPA Lazio);

Nel quale sono costituiti parti civili e responsabili civili i soggetti di cui all'allegato elenco.

Decidendo sull'istanza delle difese degli imputati e dei responsabili civili, di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità dell'art. 157 comma 6, codice penale per violazione dell'art. 3 Cost;

Sentite le parti all'udienza del 22 ottobre 2015;

Lette le istanze scritte e le memorie autorizzate ex art. 121 c.p.p. depositate dal PM e da alcune difese delle parti civili.

OSSERVA

Le difese degli imputati e dei responsabili civili, all'udienza del 22 ottobre 2015, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, comma 6, c.p. nella parte in cui prevede il raddoppio dei termini di prescrizione per il reato di disastro colposo ex art. 449 c.p., per violazione dell'art. 3 Cost. e, in particolare, del principio di uguaglianza e ragionevolezza, determinando tale norma un regime di prescrizione uguale tra la fattispecie dolosa di cui all'art. 434 c.p. e quella colposa punita dall'art. 449 c.p., pur essendo quest'ultima meno grave e così, complessivamente, comportando



un trattamento proporzionalmente più deleterio per una fattispecie meno grave; le difese istanti richiamano, quanto alla fondatezza della questione, le motivazioni dell'ordinanza n. 18122 del 29 aprile 2015, con la quale la sezione IV penale della Corte di Cassazione ha già rimesso tale questione alla Corte costituzionale (ordinanza notificata alla Corte in data 18 giugno 2015, rubricata al n. 237/15 degli atti di promovimento di giudizio costituzionale); quanto alla rilevanza — alla luce anche dell'ordinanza pronunciata dal Giudice del dibattimento proprio all'udienza del 22 ottobre 2015, con la quale è stata rigettata l'istanza di immediata declaratoria ex art. 129 c.p.p. di estinzione del reato contestato per prescrizione — hanno sostenuto che l'eventuale accoglimento della questione proposta comporterebbe che già alla data odierna si sarebbe maturata la prescrizione del reato contestato per tutti gli imputati, dovendosi in particolare anticipare la data indicata nel capo di imputazione (dicembre 2008) a data non successiva al maggio del 2005.

Sulla non manifesta infondatezza della questione.

Occorre preliminarmente chiarire come il vaglio sulla non manifesta infondatezza di una questione di legittimità costituzionale non equivale ad una valutazione piena nel merito della fondatezza della questione, valutazione quest'ultima riservata alla Corte costituzionale e non certo al giudice *a quo*, ma si risolve in una verifica *prima facie* della ammissibilità della questione e della sua serietà; in altre parole, perché una questione di legittimità costituzionale sia non manifestamente infondata è sufficiente una delibazione di un mero dubbio di costituzionalità della norma impugnata e non già una verifica approfondita della probabilità di accoglimento o meno della questione da parte del Giudice Costituzionale.

Fatta questa doverosa premessa, la questione sollevata dalle difese degli imputati e dei responsabili civili non è manifestamente infondata; posto che la stessa è già stata rimessa alla Corte costituzionale dalla recente ordinanza della Cassazione sopra citata (n. 237 del 29 aprile 2015), con motivazioni condivisibili, si rileva soprattutto come la norma impugnata sia stata già dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte delle Leggi, con una recente sentenza (la n. 143 del 28 maggio 2014), limitatamente al raddoppio del termine di prescrizione previsto per il delitto di incendio colposo, nella misura in cui determinava addirittura un decorso della prescrizione più lungo per la fattispecie colposa rispetto a quella dolosa di cui all'art. 423 c.p..

Invero il caso deciso dalla Corte con la pronuncia citata non era in tutto identico a quello oggetto del presente processo, poiché nella specie la norma dell'art. 157 comma 6 c.p. determina soltanto che la fattispecie colposa abbia un termine di prescrizione uguale a quella dolosa; infatti, il disastro doloso (nell'ipotesi di cui al secondo comma dell'art. 434 c.p., che è l'omologa di quella colposa, dal momento che prevede anch'essa il verificarsi dell'evento, a differenza dell'ipotesi del primo comma, che anticipa la punibilità penale anche ai fatti di mero tentativo di disastro) è punito con la pena massima di dodici anni di reclusione, sicché il termine di prescrizione ordinario ex art. 157 c.p. è di pari durata ed elevabile fino ad un quarto ex art. 161 c.p. in presenza di atti interruttivi, potendo così giungere fino a 15 anni; il disastro colposo (art. 449 c.p.) è invece punito con la pena massima della reclusione fino a cinque anni, che corrisponderebbe, secondo la regola generale, ad un termine di prescrizione di 6 anni, elevabile in presenza di atti interruttivi fino ad un massimo di 7 anni e 6 mesi; invece, con l'applicazione della norma di cui al comma 6 dell'art. 157 c.p., il termine ordinario diventa di dodici anni, estensibili fino a quindici con eventuali atti interruttivi. La diversità delle due ipotesi, se impedisce da un lato di estendere automaticamente la declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 143 del 2014 anche al caso in esame, tuttavia non impedisce di analizzare il caso stesso alla luce delle motivazioni poste alla base di tale decisione, le quali appaiono di portata generale e tali da potersi applicare anche a fattispecie analoghe.

In primo luogo è priva di pregio l'argomentazione — esposta in alcune delle memorie difensive delle parti civili — secondo cui la questione sarebbe inammissibile perché si tradurrebbe nel sindacato di una scelta discrezionale del legislatore, precluso anche alla Corte delle Leggi; sul punto la giurisprudenza costituzionale (confermata proprio dalla citata sentenza 143/14) è assolutamente consolidata nell'affermare che la discrezionalità del legislatore incontra un limite invalicabile nel principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. e nella declinazione particolare di tale principio, costituita dal criterio di ragionevolezza, che impone non soltanto di trattare in maniera uniforme fattispecie uguali, ma anche, al contrario, di sottoporre a trattamenti differenziati fattispecie tra loro diverse, in base ad un criterio di proporzionalità che a sua volta costituisce la traduzione in concreto di quel principio di uguaglianza sostanziale, espressamente sancito dallo stesso art. 3 della Costituzione.

In materia penale, più in particolare, tale principio si traduce nella necessità per il legislatore — pur libero nella sua discrezionalità di stabilire il diverso disvalore da attribuire a determinate condotte di rilevanza penale — di graduare il regime sanzionatorio in maniera proporzionale alla diversa gravità delle fattispecie in modo da evitare palesi disparità di trattamento o sperequazioni tra situazioni omogenee.

Ebbene, sotto questo profilo, la Corte costituzionale ha innanzi tutto ribadito come il regime della prescrizione del reato abbia natura sostanziale e non processuale e come contribuisca quindi a determinare il complessivo trattamento sanzionatorio cui è sottoposta una fattispecie delittuosa. La Corte ha poi evidenziato come da sempre il termine di prescrizione è stato commisurato all'entità della pena edittale stabilita per il reato e che tale legame si sia reso ancor più



stringente con la disciplina introdotta dalla legge 251 del 2005, la quale, al precedente criterio di individuazione dei termini di prescrizione per “fasce di reati”, ha sostituito il criterio unico secondo cui il termine di prescrizione è pari alla pena massima edittale (con la sola eccezione per i delitti puniti con pena massima inferiore ai sei anni di reclusione).

La Consulta, ancora, ha evidenziato come il legislatore possa discrezionalmente prevedere deroghe a tale regime ordinario, stabilendo un più rigoroso regime della prescrizione «sulla base di valutazioni correlate alle specifiche caratteristiche degli illeciti considerati e alla ponderazione complessiva degli interessi coinvolti», giustificandolo «sia dal particolare allarme sociale generato da alcuni tipi di reato, il quale comporti una “resistenza all’oblio” nella coscienza comune più che proporzionale all’energia della risposta sanzionatoria; sia dalla speciale complessità delle indagini, richieste per il loro accertamento e dalla laboriosità della verifica dell’ipotesi accusatori (in sede processuale, cui corrisponde un fisiologico allungamento dei tempi necessari per pervenire alla sentenza definitiva»; ma ha anche ribadito il concetto già in precedenza richiamato, ovvero che nell’esercizio di tale discrezionalità il legislatore è pur sempre vincolato al rispetto del principio di uguaglianza e di ragionevolezza.

Da queste premesse, la Corte delle Leggi ha concluso per l’illegittimità dell’art. 157, comma 6, c.p. in relazione all’incendio colposo, ravvisando una evidente ed irrazionale disparità di trattamento, laddove il delitto colposo era sottoposto ad un termine di prescrizione più lungo dell’omologa fattispecie dolosa, sicuramente più grave, sia da un punto di vista ontologico, sia anche legislativo, vista la differenza di pena edittale; in particolare ha ritenuto come le eventuali ragioni giustificatrici di un regime derogatorio a quello ordinario della prescrizione, possono trovare spazio «soltanto quando si tratti di figure criminose eterogenee in rapporto al bene protetto o, quantomeno, alle modalità di aggressione: non quando si discuta di fattispecie identiche sul piano oggettivo, che si differenziano tra loro unicamente per la componente psicologica».

Essendo questi gli snodi argomentativi fondanti la decisione n. 143 del 2014, è evidente come simili argomentazioni possano trovare spazio anche in relazione al raddoppio dei termini previsto dallo stesso art. 157, comma 6, c.p. per i delitti di disastro colposo e non possano escludere il dubbio sulla conformità di tale norma alla Carta Fondamentale.

Infatti, anche in questo caso ci troviamo di fronte a fattispecie delittuose strutturalmente identiche quanto alla tipologia di condotta e di evento, che si differenziano tra loro esclusivamente per il diverso atteggiarsi dell’elemento soggettivo e, quindi, per la diversa gravità. Ovviamente l’ipotesi colposa è molto meno grave di quella dolosa, come peraltro è confermato proprio dal trattamento sanzionatorio previsto dallo stesso legislatore, che si traduce in una pena edittale massima, per la fattispecie colposa, inferiore alla metà di quella stabilita per il delitto doloso.

Ebbene, a fronte della notevole differenza di disvalore penale manifestata dallo stesso legislatore con le pene editali previste per le due diverse ipotesi delittuose, appare quindi legittimo il dubbio sulla ragionevolezza di una norma che stabilisce un regime di prescrizione identico per entrambe le ipotesi, finendo così per sottoporre la fattispecie meno grave ad un trattamento proporzionalmente deteriore rispetto a quella più grave.

Infatti, le ragioni che la stessa Corte costituzionale ha individuato come possibili giustificazioni di una deroga al regime ordinario della prescrizione, legittimano sicuramente un trattamento differenziato e deteriore dei delitti di disastro o di inquinamento ambientale rispetto ad altri delitti comuni anche se sanzionati con pene editali uguali o simili; in questo caso si può ben argomentare la ragionevolezza di un termine di prescrizione più elevato anche a parità di pena, in base al maggior allarme sociale destato da tali condotte o alla maggiore complessità delle indagini e dell’acquisizione delle prove necessarie per il loro accertamento.

Ma una simile argomentazione perde di valore nel raffronto tra fattispecie strutturalmente identiche quanto agli elementi oggettivi del reato; in questo caso, infatti, non può certo sostenersi che il trattamento, formalmente uguale, ma sostanzialmente e proporzionalmente deteriore del delitto colposo rispetto al delitto doloso sia giustificato dal maggiore allarme sociale o dalla complessità delle indagini necessarie per l’accertamento del reato, dal momento che sotto questo aspetto le due ipotesi non si differenziano in alcun modo (ed anzi forse i delitti dolosi hanno conseguenze più gravi, quanto meno sotto il profilo dell’allarme sociale).

Per meglio spiegare il concetto appena esposto, si può osservare come la norma in commento avrebbe sicuramente superato positivamente il vaglio di costituzionalità — anche in fase di deliberazione della manifesta infondatezza della questione di legittimità — laddove avesse previsto un raddoppio dei termini di prescrizione per tutte le ipotesi delittuose di disastro ambientale, sia dolose sia colpose; in tal caso, infatti, si sarebbe manifestata e giustificata la deroga al regime ordinario di prescrizione per tale tipologia di reati rispetto agli altri delitti comuni, ritenuti di minore allarme sociale o di minore complessità, mantenendo però anche la differenza di trattamento — nell’ambito della medesima tipologia di reati — tra la fattispecie dolosa, più grave e quella colposa, meno grave.

Così ragionando, non vale quindi ad escludere in radice il dubbio di legittimità costituzionale il fatto che — a differenza della fattispecie dell’incendio — in questo caso il termine di prescrizione sia uguale per entrambe le ipotesi, perché comunque si ravvisa una sproporzione tra i due regimi, derivante dallo squilibrio tra il trattamento sanzionatorio, nel quale il rapporto tra fattispecie dolosa e colposa è più del doppio, e quello del termine di prescrizione, identico per entrambe.



Sulla rilevanza della questione nel presente giudizio.

La rilevanza della questione nel presente giudizio è di palmare evidenza, sol che si consideri come questo Giudice — con ordinanza pronunciata alla scorsa udienza del 22 ottobre 2015 — ha rigettato la richiesta delle difese di immediata declaratoria ex art. 129 c.p.p. di estinzione del reato contestato per intervenuta prescrizione, fondandosi in parte proprio sulla norma dell'art. 157 comma 6 c.p. e sul termine massimo di 15 anni in essa stabilito.

Più precisamente, come rilevato nella citata ordinanza, le vicende oggetto del presente processo si pongono in un arco temporale a cavallo tra le due discipline della prescrizione succedutesi nel tempo, coinvolgendo in parte condotte avvenute prima dell'8 dicembre 2005 (data di entrata in vigore della L. n. 251 del 5 dicembre 2005 c.d. Cirielli) ed in parte condotte successive.

Per quanto riguarda le condotte antecedenti, tali sono sicuramente quelle contestate all'imputato Carlo Gentile, la cui posizione di garanzia dalla quale deriverebbe la responsabilità per l'inquinamento ambientale contestato, cessa pacificamente il 31 maggio 2005, come chiaramente indicato nel capo di imputazione; allo stato attuale la normativa applicabile in tema di prescrizione è quella antecedente alla legge 251/05, che prevedeva pur sempre un termine massimo di 15 anni (anche se diversamente articolato: 10 anni di termine ordinario, aumentato fino alla metà per gli atti interdittivi, atti che nella specie ci sono già stati prima del decorso di tale termine, costituiti, dalla richiesta di rinvio a giudizio, dal decreto di fissazione dell'udienza preliminare, dal decreto che dispone il giudizio), salva la concessione delle attenuanti generiche ex art. 62-bis c.p. (che nella vecchia disciplina influiva sul calcolo della pena massima e quindi sull'individuazione del termine di prescrizione), concessione che però allo stato non è possibile prevedere, involgendo valutazioni di merito della vicenda che necessitano il completamento dell'istruttoria dibattimentale; in conclusione, allo stato attuale della normativa, il termine di prescrizione per le condotte contestate a Carlo Gentile sarebbe comunque di 15 anni, qualunque sia la disciplina applicata. Un'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 157, comma 6, c.p. comporterebbe, invece, che il termine di prescrizione massimo per il reato *de quo* sarebbe di 7 anni e 6 mesi e che quindi il regime di prescrizione introdotto con la L. 251/05 sarebbe applicabile anche ai fatti antecedenti in forza dell'art. 10 comma 3 della stessa L. 251/05, che stabilisce la retroattività della nuova disciplina ove più favorevole agli imputati; dal che discenderebbe che, già alla data attuale, tale termine sarebbe decorso per le condotte consumatesi nel maggio del 2005, con la conseguente necessità di immediata declaratoria ex art. 129 c.p.p. prima del termine del dibattimento.

Ma la questione è rilevante anche per le posizioni degli altri tre coimputati.

Per essi, in realtà, la consumazione del reato è indicata nel capo di imputazione nel dicembre del 2008, data in cui vi sarebbe stato l'ultimo rilievo da parte dell'ARPA Lazio che ha riscontrato la presenza dell'agente inquinante (il betaesaclorocicloesano) nelle acque del fiume Sacco, ove vi sarebbe confluito — secondo l'ipotesi accusatoria — a causa delle omissioni colpose degli imputati. Come già rilevato nell'ordinanza del 22 ottobre 2015, peraltro, si tratta di una data di consumazione la cui esattezza deve essere sottoposta al vaglio dell'istruttoria dibattimentale, soprattutto alla luce della più recente giurisprudenza della Corte di cassazione, che delinea il reato di disastro ambientale come un reato istantaneo ad effetti permanenti, anticipandone la consumazione al momento in cui viene posta in essere la condotta che determina la prima immissione dell'agente inquinante nell'ambiente (si veda, per tutte Cassa sez. 1, 19 novembre 2014, n. 7941 sul caso Eternit); è pur vero che nel caso di specie — come emerge chiaramente dal complesso capo di imputazione — il reato è contestato nella forma colposa omissiva, sicchè lo stesso può avere anche natura permanente, nella misura in cui l'omissione contestata (in particolare l'aver omesso l'adozione di cautele, misure di sicurezza e controllo, trattamenti di depurazione) si protragga fino all'adozione delle cautele in ipotesi disattese e continui a determinare un'immissione di un agente nocivo nell'ambiente; tuttavia, si tratta di un punto quantomeno incerto, dovendosi valutare — soprattutto in termini di nesso di causalità con l'evento — quali siano le condotte penalmente rilevanti ascrivibili agli odierni imputati e quindi quale sia la loro data di consumazione. È ben possibile, quindi, alla luce della citata giurisprudenza di legittimità, che la data di consumazione del reato di disastro colposo venga individuata in un'epoca anteriore rispetto a quella contestata nell'imputazione; eventualità, questa, che appare in parte confermata dal fatto che lo stesso GUP presso il Tribunale di Velletri, in sede di udienza preliminare, ha pronunciato sentenza di non luogo a procedere per il delitto di avvelenamento di acque ex articoli 452 e 439 c.p. originariamente contestato agli imputati per le medesime condotte, individuandone la data ultima di consumazione nel maggio del 2005.

Orbene — pur in una simile situazione di incertezza sulla corretta individuazione della data di consumazione del reato — è evidente la rilevanza della questione di legittimità costituzionale qui sollevata, laddove l'eventuale accoglimento della stessa determinerebbe un dimezzamento del termine di prescrizione del reato contestato, dagli attuali quindici anni a sette anni e sei mesi.

Infatti, qualora la consumazione venisse retrodatata ad un periodo non successivo a maggio del 2008, il termine di sette anni e mezzo sarebbe già decorso al momento della redazione della presente ordinanza (novembre 2015), con conseguente immediata declaratoria di prescrizione ex art. 129 c.p.p..



Ma se anche risultasse corretta la data di consumazione indicata nel decreto di rinvio a giudizio e quindi la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art 157, comma 6, c.p.p., non determinerebbe una immediata dichiarazione di estinzione del reato, la stessa avrebbe comunque un rilievo decisivo sul prosieguo del dibattimento, influenzandone la scansione dei tempi di trattazione della ancora complessa istruttoria da svolgere (restano da esaminare i testimoni delle parti civili, quelli delle difese e da svolgere l'eventuale esame degli imputati, nonché la fase delle conclusioni, sicuramente molto lunga, visto l'elevato numero di parti coinvolte nel processo e la complessità delle questioni da affrontare), che dovrebbe essere esaurita nell'arco di massimo sei mesi dalla ripresa del procedimento, per poter giungere in tempo utile ad una decisione nel merito.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost., 1 Legge Costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata — in riferimento all'art. 3 della Costituzione — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 157 comma 6 codice penale, nella parte in cui stabilisce il raddoppio dei termini di prescrizione per il reato di disastro colposo ex art. 449 c.p. in relazione alla fattispecie dolosa di cui all'art. 434 comma 2, c.p..

Visti gli articoli 23 legge n. 87/53 e 159 c.p.

Dispone la sospensione del presente procedimento e la conseguente sospensione dei termini di prescrizione sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina alla Cancelleria che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e che essa sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

La lettura della presente ordinanza in udienza equivale a comunicazione della stessa per tutte le parti presenti o da considerarsi tali ai sensi di legge.

Così deciso in Velletri, in data 19 novembre 2015.

Il Giudice: CODERONI

16C00046

N. 33

Ordinanza del 27 novembre 2015 della Corte d'appello di Reggio Calabria nel procedimento civile promosso da Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria contro Saffioti Francesco.

Sanità pubblica - Medici in rapporto di convenzione a tempo indeterminato con l'Azienda Sanitaria provinciale - Norme della Regione Calabria - Recupero delle quote rimaste insolute relative ad assistiti deceduti, trasferiti o irreperibili - Limitazione a dodici quote.

- Legge della Regione Calabria 13 giugno 2008, n. 15 [Provvedimento generale di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8)], art. 50, comma 4.

CORTE DI APPELLO DI REGGIO CALABRIA

SEZIONE LAVORO

La Corte di Appello di Reggio Calabria - Sezione Lavoro - composta dai signori Magistrati:

- 1) dott. Raffaele Pezzuto, Presidente rel. est.;
- 2) dott. Eugenio Scopelliti, Consigliere;
- 3) dott. Fabio Conti, Consigliere,

all'udienza del 27 novembre 2015 ha pronunciato e letto in udienza la seguente ordinanza.



Nel procedimento n. 478/2012 R.G.A.C.L. avente ad oggetto: rimborso quote assistiti nel rapporto di convenzione fra medico di medicina generale e azienda sanitaria ed inerente all'appello proposto avverso la sentenza n. 445/2012 emessa in data 2 aprile 2012-3 aprile 2012 dal GL di Locri e vertente tra Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa, per procura in atti, dall'Avv. Rosa Lombardo ed elettivamente domiciliato in Reggio Calabria Palazzo Tibi via S. Anna Il Tronco n. 12 - Appellante;

Nei confronti di:

Saffioti Francesco, rappresentato e difeso, per procura alle liti in atti, dall'Avv. Francesca Daniela Papallo ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. Vito Crimi in Reggio Calabria via Locri n. 3 - Appellato;

Saffioti Francesco — medico di medicina generale in rapporto di convenzione a tempo indeterminato con l'Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria (che, per brevità, di seguito sarà indicata come *ASP*), e prima ancora con l'Azienda Sanitaria Locale di Locri n. 9 di Locri che in *ASP* è confluita — con ricorso ex art. 414 c.p.c. depositato il 21 ottobre 2010 ha agito nei confronti dell'*ASP* innanzi al Giudice del Lavoro del Tribunale di Locri lamentando che nel dicembre 2009 l'*ASP* gli aveva richiesto la restituzione di € 4.111,59 relativi a quote di assistiti deceduti o trasferiti, sottraendogliela dal credito vantato a titolo di arretrati contrattuali per gli anni 2008/09.

Chiedeva il Saffioti dichiararsi l'illegittimità del recupero e comunque della compensazione operata dall'*ASP*, con condanna di quest'ultima a restituire la somma sopra indicata e a risarcire i danni ulteriori anche a titolo di perdita di chance.

Nella resistenza dell'*ASP*, con sentenza n. 445/2012 emessa in data 2 aprile 2012-3 aprile 2012 il giudice di primo grado ha accolto parzialmente la domanda condannando l'*ASP* a restituire alla controparte le somme trattenute in misura superiore alle 12 quote, ma dichiarando inammissibile la domanda risarcitoria.

Nella motivazione della decisione è stato evidenziato che la pretesa del Saffioti di dichiarare illegittima la trattata-compensazione in misura superiore a quanto (non più di 12 quote) consentito dall'art. 12 punto 3 dell'*AIR* (accordo integrativo regionale) del 2006 (a norma del quale «la revoca della scelta da operarsi d'ufficio per trasferimento, decesso o doppiioni ha effetto dal giorno successivo al verificarsi dell'evento. L'azienda è tenuta a comunicare la cancellazione al medico interessato tempestivamente e comunque non oltre un anno dall'evento. Ove dette comunicazioni fossero effettuate oltre il termine di legge, non potranno essere ripetute somme superiori a 12 quote. Il danno derivante dai ritardi nella comunicazione del dato sopra specificato sarà fatto valere dal medico nei confronti dell'Azienda») è fondata poggiando sulla *ratio* della predetta norma la quale vuole evitare che siano trasferiti del tutto in capo ai medici gli effetti della tardiva comunicazione dei dati rilevanti, fissando un tetto massimo (12 quote) al recupero delle somme. Il tribunale ha dunque concluso che l'*ASP* va condannata alla restituzione, in favore di parte ricorrente, della somma trattenuta/compensata in misura superiore alle 12 quote.

L'*ASP* ha proposto appello con ricorso depositato in data 11 maggio 2012, contro il quale ha resistito il Saffioti.

Nei motivi di appello in sintesi è stato dedotto che: *A)* l'originaria parte ricorrente non aveva contestato che gli assistiti in ordine ai quali è stata effettuata la trattenuta fossero deceduti o trasferiti; *B)* vi è stata erronea interpretazione del contenuto dell'art. 12 punto 3 dell'*AIR* (accordo integrativo regionale) del 2006 che nulla dice in ordine al presunto obbligo dell'azienda di adempiere ad una prestazione (il compenso) in assenza della controprestazione, senza considerare che la previsione dell'ampio termine per effettuare la comunicazione — un anno — tra la cessazione della prestazione per avvenuto decesso e la comunicazione formale di essa dimostra come la cessazione del diritto al compenso è automaticamente collegata all'evento morte e non alla comunicazione, esegesi quest'ultima confortata da Cassazione n. 13235 del 2009; *C)* in assenza di contestazione, ad opera di controparte, in ordine alla percezione del compenso per assistiti deceduti o trasferiti trovano applicazione i principi dell'indebito oggettivo di cui all'art. 2033 cod. civ. in ordine al quale deve escludersi l'operatività del principio dell'irripetibilità delle somme ricevute in buona fede, estensibile anche ai medici convenzionati con le *USSL*, a meno che — ipotesi da escludersi nella presente vicenda — la ripetizione sia idonea a compromettere in modo irreparabile le esigenze di vita in rapporto ai ricavi dell'attività professionale; *D)* l'art. 42 dell'*ACN* (accordo collettivo nazionale) del 2005 — laddove prevede che «... nell'ambito degli accordi regionali possono essere concordate modalità di tutela dei medici massimalisti dalla indisponibilità alla acquisizione di nuove scelte dovute a ritardo nella comunicazione delle cancellazioni per morte di assistiti del proprio elenco» — disciplina, sì, l'ipotesi del ritardo ma non dispone né la perdita del diritto dell'azienda a recuperare le somme, né che venga superata la norma civilistica sull'indebito oggettivo; *E)* dalla documentazione esistente nel fascicolo di primo grado della appellante emerge che i compensi sono stati erogati in data anteriore alla disposizione contrattuale di cui sopra (art. 12 punto 3 dell'*AIC* del 2006) che quindi, ai sensi dell'art. 11 disp. prel. cod. civ., non può avere effetto retroattivo sulle somme indebitamente percepite prima del 15 settembre 2006.

Con memoria ex art. 436 c.p.c. depositata il 30 novembre 2012 si costituiva parte appellata che deduceva: 1) l'improcedibilità dell'appello per violazione del termine a difesa ex art. 435 terzo comma c.p.c. posto che, a fronte dell'udienza presidenziale fissata per il 28 settembre 2012, l'appello era stato notificato in data 17 settembre 2012,



sicché non poteva essere concesso ulteriore termine, così come è stato fatto, ex art. 291 c.p.c.; 2) con precedente delibera n. 566 del 7 giugno 2011 l'ASP di Reggio Calabria aveva adottato, nei confronti dei medici reggini, orientamento conforme al dettato dell'art. 12 punto 3 dell'AIR del 2006, limitando la ripetibilità a dodici quote; 3) nessuna erronea interpretazione è stata data della predetta previsione contrattuale la quale fa chiaramente discendere dall'omissione della comunicazione, entro l'anno, la irripetibilità delle somme che superino le 12 quote, così trasferendo in capo agli amministratori e funzionari delle varie aziende sanitarie (tenuti ogni anno a raccordarsi con le anagrafi comunali al fine di aggiornare gli elenchi degli assistiti e provvedere alla cancellazione in caso di morte o di trasferimento) la responsabilità erariale del caso, mentre nessuna responsabilità può essere posta a carico dei medici, che non hanno alcuna possibilità di intervenire nella gestione di siffatto procedimento amministrativo; 4) mai è stata invocata l'applicazione del principio di irripetibilità delle somme percepite in buona fede e l'indebito oggettivo di cui all'art. 2033 cod. civ. si determina facendo riferimento a ciò che, in base alla normativa applicabile, costituisce indebita erogazione di somme, e tali non possono essere considerate le quote superiori alle 12 ove le comunicazioni delle cancellazioni da parte dell'azienda al medico interessato intervengano oltre l'anno, stante il chiaro disposto dell'art. 12 punto 3 dell'AIR siglato il 31 luglio 2012 e pubblicato nel BUR Calabria del 18 settembre 2006, già in vigore al momento in cui si riferiscono le revoche oggetto del presente giudizio e al quale fa espresso riferimento l'art. 50 della legge Regione Calabria n. 15 del 13 giugno 2008 laddove (del tutto legittimamente, trattandosi di potestà legislativa della Regione in materia di tutela del diritto alla salute, titolo V della Costituzione modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001) testualmente dispone che «Per il recupero delle somme tutt'ora rimaste insolite inerenti gli assistiti deceduti, trasferiti o irripetibili, trovano applicazione disposizioni dell'AIR del 18 settembre 2006»; 5) la giurisprudenza citata da controparte (Cassazione n. 13235 del 2009) concerne normativa (d.P.R. n. 484 del 1996 e d.P.R. n. 270 del 2000) che non conteneva norma analoga a quella di cui all'AIR del 2006, peraltro confermata dalla legge regionale n. 15 del 2008; 6) detto AIR è attuativo dell'ACN stipulato in data 12 marzo 2005 a sua volta attuativo dell'art. 8 del d.Lgs n. 502 del 1992 e ss.mm. il quale stabilisce che il rapporto fra il SSN e i medici di medicina generale è disciplinato con convenzione la quale, vincolante fra le parti, si pone come disciplina speciale rispetto alla previsione generale di cui all'art. 2033 cod. civ. e su quest'ultima prevale, con l'ulteriore conforto della ricezione del suo contenuto nella legge regionale anzidetta; 7) a ben vedere è lo stesso art. 42 dell'ACN che pone come requisito per la restituzione dell'indebito che la revoca d'ufficio avvenga entro i termini previsti; 8) per quel che concerne la presunta irretroattività della legge regionale n. 15 del 2008 — a prescindere dalla considerazione che oggetto del giudizio sono le revoche d'ufficio meccanizzate dal 16 febbraio 2008 al 15 aprile 2009 e che le compensazioni e le trattenute sono del novembre del 2009 — la legge regionale in questione fa espresso riferimento al «... recupero delle quote tuttora rimaste insolite...».

Tanto premesso, va *in primis* evidenziato che, ad avviso di questa Corte, non meritevole di accoglimento è la richiesta, (la parte appellata, declaratoria di improcedibilità dell'appello notificato senza il rispetto del termine a difesa previsto dal terzo comma dell'art. 435 c.p.c.: in tal caso non scatta la sanzione dell'improcedibilità, trattandosi di nullità e non di inesistenza della notifica (*cf.*, soprattutto in motivazione, Cass. Sez. Lav. n. 19818 del 2013, precedente di legittimità intervenuto proprio in relazione a sentenza di questa Corte di Appello), sicché poteva essere concesso, così come è stato fatto, termine ulteriore per notifica ex art. 291 c.p.c..

Inoltre il testo dell'art. 50 della legge regionale n. 15 del 13 giugno 2008 — laddove, richiamando il contenuto delle disposizioni contenute nell'AIR del 18 settembre 2006, dispone che esse trovino applicazioni per il «...recupero delle quote tuttora rimaste insolite...» — non lascia adito a dubbi in ordine all'applicabilità delle medesime disposizioni anche alle quote ancora esigibili alla data di entrata in vigore della stessa legge regionale, fra cui quelle per cui è causa, tenuto conto della circostanza delle revoche d'ufficio meccanizzate intervenute dal 16 febbraio 2008 al 15 aprile 2009 e del fatto che le compensazioni e le trattenute sono del novembre del 2009.

Ed ancora non può non evidenziarsi che, effettivamente, il precedente di legittimità (Cass. Sez. Lav. n. 13235 del 2009) invocato dall'ASP concerne normativa (art. 28 della convenzione nazionale per i medici di medicina generale recepita con i d.P.R. n. 314 del 1990 e n. 484 del 1996) diversa da quella qui applicabile *ratione temporis*.

Le fonti che vengono in rilievo nella fattispecie in esame sono l'art. 42 dell'accordo collettivo nazionale (ACN) 23 marzo 2005, l'art. 12 punto 3 comma 2 dell'accordo integrativo regionale (AIR) del 31 luglio 2006 e l'art. 50 della legge regionale della Calabria 15 del 2008.

L'art. 42 comma 4 ACN 2005 prevede la revoca d'ufficio della scelta in caso di morte dell'assistito, onerando l'ASP di comunicare la cancellazione entro un anno dall'evento, ma non applica alcuna sanzione in caso di superamento del termine.

L'art. 12 punto 3 comma 2 AIR impedisce all'amministrazione, in caso di comunicazione avvenuta oltre l'anno, di ripetere più di dodici quote mensili.



La legge regionale estende l'efficacia nel tempo di tale ultima disposizione, specificando che — come già evidenziato — essa si applica a tutte le quote insolute, non rilevando pertanto se l'evento morte sia avvenuto prima o dopo l'entrata in vigore di ACN e AIR.

Il giudice di primo grado ha applicato al caso di specie l'art. 12 punto 3 comma 2 AIR del 2006, concludendo che il recupero operato dall'amministrazione è illegittimo.

Questa Corte ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50 della legge regionale 15 del 2008 la cui rilevanza, ai fini della decisione, si desume da quanto segue.

L'appellante ASP contesta l'applicabilità dell'AIR.

Dovendosi senz'altro superare, come già evidenziato, le argomentazioni che la stessa parte appellante trae da un precedente di legittimità pronunciato quando vigeva una diversa disciplina, la soluzione della controversia presuppone la verifica, da condursi d'ufficio, in ordine alla validità o meno dell'AIR *in parte qua* e dell'efficacia dell'art. 50 della legge regionale n. 15 del 2008.

L'art. 8 d.Lgs. n. 502 del 1992 prevede infatti, al comma 1, che il rapporto tra il servizio sanitario nazionale e i medici di medicina generale è disciplinato da convenzioni di durata triennale «...conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati, ai sensi dell'art. 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412...», norma quest'ultima che, a sua volta, nel testo vigente, richiama esplicitamente, fra gli altri, l'art. 40 del d.Lgs. n. 165 del 2001, in base al quale (comma 3) la contrattazione collettiva nazionale disciplina anche i limiti di quella integrativa e «le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata accordi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate».

La materia inerente alle conseguenze derivanti dal ritardo della comunicazione del decesso o del trasferimento dell'assistito non rientra fra quelle che l'art. 14 ACN del 2005 delega in via generale alla contrattazione decentrata e l'art. 42 dello stesso ACN si limita, al comma 5, a demandare alla contrattazione regionale «modalità di tutela dei medici massimalisti dalla indisponibilità alla acquisizione di nuove scelte dovuta a ritardo nella comunicazione delle cancellazioni per morte di assistiti del proprio elenco».

Ad avviso di questa Corte il divieto di recupero di quote mensili oltre la dodicesima, previsto dall'art. 12 AIR non rientra nell'ambito della predetta «tutela» demandata alla contrattazione regionale.

L'art. 12 AIR è, infatti, applicabile a tutti i medici convenzionati di medicina generale, a prescindere dal fatto che siano o meno massimalisti, e lo scopo della previsione di cui al comma 5 dell'art. 42 ACN — come del resto lo stesso appellato ha sostenuto in primo grado — è semmai quello di consentire al medico di conoscere con precisione e senza ritardo il numero di assistiti onde potere organizzare al meglio la propria attività, e non solo di consentire di aprire la scelta a nuovi assistiti in luogo di quelli deceduti.

Inoltre l'art. 12 AIR, nel limitare la facoltà di recupero, introduce evidentemente un onere aggiuntivo per l'amministrazione, rendendo esigibili i compensi maturati oltre l'anno, altrimenti non erogabili al medico convenzionato.

Mancando un riferimento normativo di tutela della pretesa di parte appellata nell'art. 12 punto 3 comma 2 dell'AIR — in quanto non oggetto di delega da parte dell'ACN e, altresì, in palese contrasto con l'art. 40 del d.Lgs. n. 165 del 2001 — la stessa parte appellata può fondare la propria pretesa soltanto sull'art. 50 della legge regionale n. 15 del 2008 il quale, al comma 4, prevede che «per il recupero delle quote tuttora rimaste insolute inerenti gli assistiti deceduti, trasferiti o irreperibili, trovano applicazione le disposizioni dell'accordo (A.I.R.) del 16 settembre 2006».

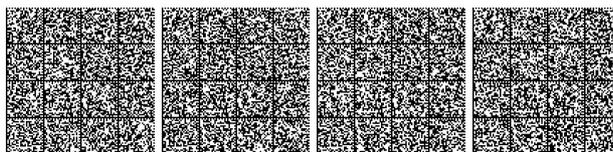
In tal modo il legislatore regionale calabrese ha recepito e fatta propria la disciplina contrattuale regionale che, altrimenti, per gli anzidetti motivi deve essere disapplicata. La legge regionale in questione è pertanto rilevante ai fini della decisione.

Inoltre l'art. 50 comma 4 della legge regionale richiama invero genericamente l'AIR, ma l'unica norma contenuta nell'accordo integrativo che riguarda il recupero di quote di assistiti deceduti è proprio l'art. 12 punto 3 comma 2. Il legislatore regionale ha dunque sicuramente inteso richiamare tale clausola. Non emerge pertanto la possibilità di una interpretazione conforme alla Costituzione se non forzando inammissibilmente il dato letterale.

Per quel che concerne le norme costituzionali violate si osserva quanto segue.

L'art. 50 legge regionale n. 15 del 2008 viola l'art. 117 Cost, che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (comma 2 lett. l) l'ordinamento civile.

Giurisprudenza costituzionale costante (fra le più recenti C. Cost. nn. 19 e 36 del 2013, 212 del 2012, 77 del 2011) riconduce a tale materia la disciplina del trattamento economico del dipendente pubblico regionale (fra le tante C. Cost. 228 del 2013), cui può accomunarsi, per evidente identità di *ratio*, quella del trattamento dei medici in convenzione,



il cui rapporto e a *fortiori* da considerare di natura civilistica (cfr, *ex plurimis*, Cassazione Sezioni Unite n. 5302 del 1995 in ordine alla riconducibilità di detti rapporti in convenzione nell'ambito della parasubordinazione ex art. 409 n. 3 c.p.c., ossia «...nello schema dei rapporti di collaborazione di diritto privato concretantisi in una prestazione d'opera continuata e coordinata prevalentemente personale anche se non a carattere subordinato ... »).

Proprio con riferimento al medico in convenzione con il SSN, occorre evidenziare che in base al diritto vivente nell'interpretazione consolidata della giurisprudenza di legittimità (cfr, in motivazione, Cass. Sez. Lav. n. 25272 del 2007) gli accordi collettivi nazionali per la disciplina dei rapporti con i medici convenzionati (ai sensi della legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 48, istitutiva del SSN e, successivamente, della legge n. 412 del 1991, art. 4, comma 9, ed del d.Lgs. n. 502 del 1992, art. 8, come modificato dal d.Lgs. n. 517 del 1993, art. 9) non costituiscono fonte negoziale diretta di disciplina dei rapporti convenzionali considerati, in quanto di per sè inidonei ad inserirsi nell'ordinamento con propria forza cogente, ma rappresentano soltanto la fase consensuale di un complesso procedimento di produzione normativa, che si conclude con l'intervento pubblico — nella forma del decreto presidenziale — che ha contenuto ed efficacia giuridica di fonte di normazione secondaria.

Essendo il contenuto dell'accordo trasfuso in un DPR, siamo in presenza di atto di normazione secondaria statale, destinata a valere uniformemente nell'intero territorio nazionale.

Poiché, nella concreta fattispecie, una deroga da parte della contrattazione integrativa regionale (la quale prevede una ripetibilità limitata a sole 12 quote) non è consentita in ordine alla disciplina stabilita dall'ACN (in base alla quale la ripetibilità non trova alcun limite, dovendosi applicare l'art. 2033 cod. civ.), l'adozione da parte della legislazione regionale calabrese — con il citato art. 50 comma 4 legge n. 15 del 2008 — del contenuto della difforme disciplina contenuta nell'AIR del 2006 viola direttamente l'art. 117 della Costituzione che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (comma 2 lett. l) l'ordinamento civile, trattandosi di materia di diritto privato (cfr: la già citata Cass. SS.UU. n. 5302 del 1995) che, per di più, deve essere regolamentata con atto normativo secondario di competenza statale.

Nessun riferimento è possibile fare alla potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di tutela della salute, prevista anch'essa dall'art. 117 della Costituzione: a prescindere dall'ovvio rispetto dei principi fondamentali posti dalla legislazione dello Stato anche in tale materia, la controversia per quanto già detto rientra a pieno titolo in ambito diverso, ossia nell'ordinamento civile.

Sussiste inoltre ulteriore profilo di incostituzionalità, venendo in rilievo la violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione.

L'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale della disciplina posta dall'accordo collettivo nazionale del 2005 — che, in base all'interpretazione datane da questa Corte, prevede la ripetibilità illimitata, ex art. 2033 cod. civ. a prescindere dal ritardo nella comunicazione della variazione — è vulnerata, con ovvi profili di violazione del principio per cui tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge, da una legge regionale che, emanata in una materia non consentita dalla Costituzione, consenta nella sola Calabria una ripetibilità simbolica ridotta a sole 12 quote.

P.Q.M.

Letti gli artt. 134 e 137 Costituzione della Repubblica, l'art. 1 della legge Cost. n. 1 del 1948 e 23 legge n. 87 del 1953, solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 4, legge Regione Calabria n. 15 del 2008 per contrasto con gli artt. 117 e 3 della Costituzione della Repubblica.

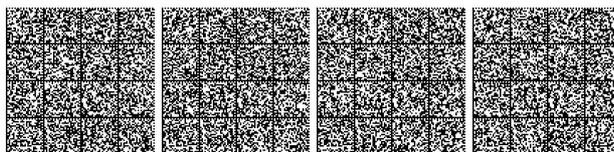
Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e che sia comunicata al Presidente della Giunta della Regione Calabria e al Presidente del Consiglio Regionale della Calabria e che, all'esito di tale comunicazione, sia trasmessa — assieme al fascicolo processuale — alla Corte Costituzionale con la prova delle avvenute regolari notificazioni e comunicazioni.

Sospende il giudizio.

Reggio Calabria, 27 novembre 2015

Il Presidente: PEZZUTO

16C00047



N. 34

*Ordinanza del 17 dicembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte
sul ricorso proposto da Top Ten House Srl (in liquidazione) contro il Comune di Gaiola*

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Domanda di risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi - Termine di decadenza di 120 giorni - Decorrenza dal momento in cui si è verificato il fatto ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), art. 30, comma 3.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL PIEMONTE

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 663 del 2013, proposto da: Top Ten House S.r.l. (in liquidazione), rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Galgani, con domicilio eletto presso la Segreteria del Tribunale in Torino, corso Stati Uniti, 45;

Contro Comune di Gaiola, rappresentato e difeso dagli avv.ti Teresio Bosco e Carlo Vaira, con domicilio eletto presso il primo in Torino, via Susa, 40;

Per la condanna del Comune di Gaiola al risarcimento del danno, in conseguenza dell'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa relativa al procedimento di rilascio dei permessi di costruire per la costruzione di un nuovo complesso residenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 giugno 2015 il dott. Savio Picone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

I. Con contratto preliminare del 16 aprile 2010 e con atto notarile di compravendita del 31 maggio 2011, la società ricorrente ha acquistato dai sig.ri Enrica Colombo, Livio Colombo e Luciana Colombo un terreno edificabile di superficie pari a circa 5.058 mq, catastalmente individuato alle particelle nn. 163, 164 e 165 del foglio n. 3 C.T., situato in zona urbanistica ZC5 secondo il vigente piano regolatore del Comune di Gaiola.

In data 22 settembre 2010, i sig.ri Colombo hanno presentato al Comune istanza di approvazione del piano esecutivo convenzionato per la costruzione di un nuovo complesso a schiera, a prevalente destinazione residenziale (per sette unità immobiliari) ed in parte commerciale (per due nuovi locali al piano terreno). Il piano attuativo è stato approvato dal Comune con deliberazione consiliare 8 aprile 2011, n. 13. La convenzione tra il Comune ed i sig.ri Colombo è stata stipulata in data 13 maggio 2011.

La ricorrente Top Ten House S.r.l. frattanto divenuta proprietaria dei terreni, ha richiesto al Comune il rilascio di distinti permessi di costruire per la realizzazione degli immobili residenziali. Con il permesso gratuito n. 22/2011 del 14 ottobre 2011, il Comune ha autorizzato la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria nel compatto; con i permessi onerosi nn. 13/2011, 14/2011 e 15/2011 del 4 novembre 2011, il Comune ha autorizzato (sui lotti C - D - E) la costruzione di ville residenziali e la realizzazione della strada privata di collegamento con la viabilità pubblica.

La società ricorrente ha iniziato i lavori il giorno 2 gennaio 2012, ma ha dovuto immediatamente interromperli per l'ordine verbale di sospensione del Capo Cantoniere, poi confermato dall'A.N.A.S. con nota scritta del 29 marzo 2012, nella quale è stata ribadita l'impossibilità di assentire l'avvio delle opere in quanto "per la sistemazione dell'innesto della strada comunale con la S.S. 231, dovrà essere predisposta relativa istanza tesa all'ottenimento di autorizzazione, previa sottoscrizione di convenzione ANAS/Comune".



Preso atto dell'invalidità dei permessi rilasciati alla ricorrente, il Comune di Gaiola ha trasmesso all'A.N.A.S. l'istanza di nulla-osta in data 11 maggio 2012. La convenzione tra A.N.A.S. ed il Comune è stata sottoscritta il 7 febbraio 2013 e trasmessa in copia alla società ricorrente in data 24 aprile 2013.

Tuttavia, i lavori di costruzione degli immobili residenziali non hanno mai più avuto inizio.

II. La ricorrente Top Ten House S.r.l., che è stata posta in liquidazione dal 19 giugno 2013, agisce per la condanna del Comune di Gaiola al risarcimento del danno.

Afferma, a tal fine, che il permesso di costruire n. 22/2011 sarebbe illegittimo per violazione dell'art. 20 del d.P.R. n. 380 del 2001, avendo il Comune omesso di acquisire il preventivo ed obbligatorio assenso dell'A.N.A.S. all'allargamento della strada comunale sfociante sulla S.S. n. 231 (al km 7+200). Tale circostanza avrebbe concretamente impedito l'avvio dei lavori per più di un anno, fino al momento della sottoscrizione della convenzione tra A.N.A.S. e Comune.

Lamenta, inoltre, che il Comune avrebbe illegittimamente ritardato l'approvazione del piano esecutivo convenzionato ed il rilascio dei permessi di costruire, aggravando in modo ingiustificato gli adempimenti progettuali e trascurando di quantificare l'esatto importo degli oneri di urbanizzazione. Nel ritardo andrebbe computato anche il tempo occorso per il conseguimento postumo del nulla-osta A.N.A.S., pervenuto soltanto il 24 aprile 2013.

Su tale premessa, la ricorrente chiede la condanna del Comune al ristoro del danno emergente (pari ed euro 136.877,35 per costi di progettazione) e del lucro cessante (quantificato in euro 520.000,00 di mancati ricavi dalle vendite delle unità immobiliari). Chiede, inoltre, il riconoscimento del danno all'immagine e della perdita di chances contrattuali.

III. Si è costituito il Comune di Gaiola, depositando documenti e chiedendo il rigetto della domanda.

Alla pubblica udienza del 10 giugno 2015 la causa è passata in decisione.

Con ordinanza ai sensi dell'art. 73, terzo comma, cod. proc. amm., il Collegio ha rilevato d'ufficio la possibile tardività della domanda risarcitoria (in relazione al termine di centoventi giorni stabilito dall'art. 30, terzo comma, cod. proc. amm.) ed ha assegnato alle parti trenta giorni per il deposito di ulteriori deduzioni difensive.

Sia la società ricorrente che l'Amministrazione hanno prodotto memorie.

Alla camera di consiglio del 14 ottobre 2015 la causa è stata decisa.

DIRITTO

1. La normativa processuale.

Per quanto qui rileva, l'art. 30, terzo comma, cod. proc. amm. stabilisce che la domanda di risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi deve essere proposta "entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal momento in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo".

Per il risarcimento del danno da ritardo nella conclusione del procedimento, il quarto comma dell'art. 30 stabilisce che il termine di centoventi giorni "non decorre fintanto che perdura l'inadempimento" e che, in ogni caso, esso inizia a decorrere quando è trascorso un anno dalla scadenza del termine per provvedere.

2. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Il ricorso è stato notificato al Comune di Gaiola in data 11 luglio 2013.

Con la richiamata ordinanza n. 1055/2015, il Collegio ha già prospettato alle parti la questione di irricevibilità del ricorso.

Ed infatti:

la ricorrente lamenta di non aver potuto costruire gli immobili residenziali, autorizzati con i permessi di costruire nn. 13/2011, 14/2011 e 15/2011 del 4 novembre 2011, per effetto dell'ordine di sospensione lavori impartito dall'A.N.A.S., motivato sulla carenza del nulla-osta al collegamento con la viabilità di sua competenza;

la convenzione tra il Comune e l'A.N.A.S. è sopraggiunta soltanto il 24 aprile 2013, quando ormai la fattibilità e la convenienza dell'intervento edilizio erano venute meno, tanto che pochi mesi dopo la società è stata posta in liquidazione per l'ingente esposizione debitoria;



il pregiudizio patrimoniale. deve essere causalmente ricollegato ai titoli abilitativi illegittimi, rilasciati dal Comune in difetto del preventivo parere favorevole dell'A.N.A.S. sulla viabilità di collegamento con i lotti edificatoti, in violazione dell'art. 20, terzo comma, del d.P.R. n. 380 del 2001 (ai cui sensi compete al responsabile del procedimento l'acquisizione degli eventuali pareri ed assensi di altre Amministrazioni);

il danno, nei suoi elementi essenziali, si è prodotto e manifestato all'atto della sospensione dei lavori del 2 gennaio 2012 ovvero, al più tardi, con la nota confermativa del 29 marzo 2012 inviata dall'A.N.A.S. alla Top Ten House S.r.l. ed al Comune di Gaiola;

il ricorso risulta proposto ben oltre il termine decadenziale di centoventi giorni, decorrente dalla conoscenza del vizio dei permessi di costruire (id est: la carenza del preventivo nulla-osta A.N.A.S.) che, come si è visto, risale al 29 marzo 2012.

Sebbene compete al Collegio la qualificazione della *causa petendi*, non può qui trascurarsi che la parte ricorrente ha formulato la domanda risarcitoria in modo disorganico, sia nell'atto introduttivo che nelle memorie conclusive, cumulando nella stessa azione la domanda di risarcimento del danno da provvedimento illegittimo (si veda il primo motivo di diritto, alle pagg. 13-ss. del ricorso) con la domanda di risarcimento del danno da ritardo (si veda alle pagg. 16-ss. del ricorso, con alterni riferimenti al ritardo nell'approvazione del piano esecutivo ed al ritardo nel rilascio dei permessi di costruire).

Ai fini della questione di costituzionalità, viene senz'altro in rilievo la domanda risarcitoria fondata sull'invalidità dei permessi di costruire, rispetto alla quale dovrebbe applicarsi il termine decadenziale breve di centoventi giorni ex art. 30, terzo comma, cod. proc. amm. decorrente "dal giorno in cui il fatto si è verificato". Nella fattispecie in esame, il *dies a quo* coincide con la sospensione dei lavori disposta dall'A.N.A.S. a causa della mancata acquisizione del nulla-osta.

Secondo la tesi di parte ricorrente, la simultanea domanda di risarcimento del danno da ritardo sarebbe invece tempestiva, in quanto il procedimento di rilascio dei permessi di costruire si sarebbe perfezionato soltanto con la convenzione tra l'A.N.A.S ed il Comune, stipulata il 7 febbraio 2013 e comunicata il 24 aprile 2013. Perdurando l'inerzia del Comune fino a tale momento, il ricorso risulterebbe notificato entro il termine di centoventi giorni ai sensi del quarto comma dell'art. 30 cod. proc. amm.

Ma il Collegio osserva, seppure al solo fine di dimostrare la rilevanza della questione di incostituzionalità, che tale domanda appare destinata:

ad una pronuncia di inammissibilità ed irricevibilità in relazione al ritardo nell'approvazione del piano esecutivo convenzionato, che era stato proposto dai precedenti proprietari sig.ri Colombo, non dalla società Top Ten House S.r.l., e che è stato approvato dal Comune in data 8 aprile 2011, prima dell'acquisto dei terreni da parte della ricorrente;

ad analoga pronuncia di irricevibilità in relazione all'asserito ritardo nel rilascio dei permessi di costruire, che è avvenuto in data 4 novembre 2011, mentre il ricorso è stato notificato al Comune di Gaiola in data 11 luglio 2013;

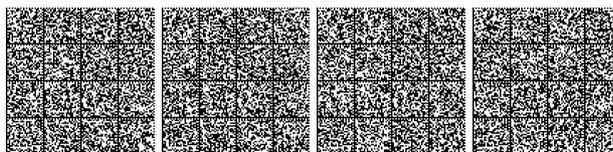
sotto altro profilo, ad una pronuncia di inammissibilità, in quanto il rilascio da parte del Comune di un titolo edilizio viziato (per carenza del preventivo nulla-osta spettante ad altra Amministrazione) non può essere assimilato al mero ritardo nella conclusione del procedimento, sulla base di un'indebita *fictio* sostanziale e processuale volta ad eludere il termine decadenziale;

ad una pronuncia di rigetto nel merito, poiché dai fatti di causa emerge che l'evento dannoso, consistente nel definitivo fallimento dell'operazione immobiliare intrapresa dalla società ricorrente, si è verificato allorquando l'A.N.A.S. ha vietato l'inizio dei lavori, indipendentemente dal ritardo procedimentale che era maturato fino a quel momento.

In definitiva, la domanda risarcitoria è meritevole di apprezzamento nella sola parte in cui verte sull'illegittimità dei permessi di costruire nn. 13/2011, 14/2011 e 15/2011, provvedimenti ampliativi della sfera giuridica della società ricorrente, la quale non li ha impugnati ma lamenta un rilevante danno patrimoniale scaturito proprio dal vizio che ha attinto quei permessi e che ha impedito, per oltre un anno, l'esecuzione delle opere di urbanizzazione previste nel compatto edificatorio.

Così articolata, la domanda dovrebbe essere dichiarata irricevibile ai sensi dell'art. 30, terzo comma, cod. proc. amm., norma che è sospetta di incostituzionalità per le ragioni che si espongono di seguito.

3. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.



3.1. In primo luogo, l'art. 30 cod. proc. amm. appare in contrasto con il principio del giusto processo sancito, nell'ordinamento europeo e nazionale:

a) dall'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ad ogni individuo, i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati, spetta un "ricorso effettivo" dinanzi ad un giudice;

b) dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui ogni persona ha diritto ad un "processo equo" e ad un "ricorso effettivo" dinanzi ad una magistratura nazionale;

c) dall'art. 111, primo comma, della Costituzione, secondo cui la giurisdizione si attua mediante il "giusto processo" regolato dalla legge.

Dai convergenti principi del diritto europeo e della Costituzione italiana discende la necessità che il processo amministrativo, da un punto di vista strutturale, debba garantire l'imparzialità del giudice, la parità delle parti ed il contraddittorio; e da un punto di vista funzionale e sostanziale, per quanto qui maggiormente rileva, debba assicurare una tutela piena ed effettiva del ricorrente nei confronti della pubblica amministrazione.

Nell'accezione funzionale, il processo è giusto se offre una garanzia di adeguate forme di tutela della situazione giuridica soggettiva fatta valere dal ricorrente. La dottrina ha sottolineato, al riguardo, che nell'ambito delle tradizioni di *common law* il principio anglosassone del *due process of law* è storicamente servito ad assicurare non soltanto le garanzie di legalità procedurale, ma anche e soprattutto un equo trattamento per tutti gli individui, proibendo discriminazioni ingiustificate e normative processuali irragionevoli, allo scopo di offrire tutela effettiva a chiunque si rivolga al giudice.

L'art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo la giurisprudenza comunitaria, costituisce la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e che è stato poi sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*cf.*, tra molte: Corte Giust. UE, sent. 28 febbraio 2013, C-334/12, Réexamen).

Così, in osservanza del principio di cooperazione leale stabilito dall'art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione, le modalità procedurali dei ricorsi non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione. Dalla giurisprudenza della Corte emerge che le esigenze di equivalenza e di effettività valgono sia sul piano della designazione dei giudici competenti a conoscere delle azioni, sia per quanto riguarda "la definizione delle modalità procedurali che reggono tali azioni" (*cf.* Corte Giust. UE, sent. 18 marzo 2010, C317/08, Alassini; Id., sent. 27 giugno 2013, C-93/12, ET Agroconsulting).

Nel giusto processo amministrativo, l'interesse legittimo del ricorrente si trasforma nell'istanza di una piena ed effettiva tutela dell'aspettativa legittima sorta nel rapporto instaurato con l'amministrazione pubblica.

In tal senso, appare preferibile una lettura non riduttiva della portata del primo comma dell'art. 111 della Costituzione che, anche per il processo amministrativo, ne riconosca appieno il carattere innovativo e non meramente ricognitivo di principi già ricavabili dal coordinamento logico di previgenti norme costituzionali, così da sottoporre al vaglio del canone del giusto processo i caratteri specifici di ogni singola disciplina processuale, valorizzando la forza precettiva del principio per il quale solo un processo giusto costituisce idonea attuazione della funzione giurisdizionale.

Il Collegio sospetta che l'art. 30, terzo comma, cod. proc. amm., nella parte in cui assoggetta al brevissimo termine decadenziale di centoventi giorni la proponibilità dell'azione risarcitoria nei confronti della pubblica amministrazione, da parte di chi abbia sofferto una lesione del proprio interesse legittimo, si ponga in contrasto con il principio del giusto processo sancito dall'art. 111, primo comma, della Costituzione, nonché (per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione) con il diritto ad un processo equo e ad un ricorso effettivo sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti UE e dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La previsione di un singolare e ristretto termine decadenziale configura, infatti, un privilegio per la pubblica amministrazione responsabile di un illecito; determina, sul piano della tutela giurisdizionale, una rilevante discriminazione tra situazioni soggettive sostanzialmente analoghe, dipendente dalla qualificazione giuridica di diritto soggettivo o interesse legittimo che il giudice amministrativo è chiamato a compiere nella specifica vicenda sottoposta al suo esame; non appare giustificata da esigenze oggettive di stabilità e certezza delle decisioni amministrative assunte nell'interesse pubblico (sulla nozione di "motivi imperativi di interesse generale" che possono giustificare norme processuali di favore per la pubblica autorità, altrimenti configgenti con l'art. 6 della Convenzione: Corte cost., sent. 4 luglio 2013, n. 170 e la giurisprudenza ivi richiamata).



Di recente, la Corte di Giustizia è stata chiamata a pronunciarsi sulla questione “se il diritto dell’Unione, in particolare i principi generali dell’equivalenza e dell’effettività ... debba essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale per effetto della quale una domanda diretta all’accertamento di violazioni della disciplina di aggiudicazione degli appalti pubblici deve essere presentata entro il termine di sei mesi dalla stipulazione del contratto, laddove l’accertamento della violazione costituisca il presupposto non solo per la declaratoria di nullità del contratto, bensì anche ai fini della proposizione dell’azione risarcitoria”. La Corte ha rilevato, per quanto qui interessa, che “per quanto riguarda il principio di effettività, va sottolineato che il grado di esigenza della certezza del diritto relativa alle condizioni della ricevibilità dei ricorsi non è identico a seconda che si tratti di ricorsi per risarcimento danni o di ricorsi diretti a privare un contratto dei suoi effetti” ed ha concluso per l’illegittimità della normativa processuale austriaca, nella parte in cui assoggetta la proposizione dell’azione risarcitoria ad un termine di decadenza di sei mesi dalla data di aggiudicazione dell’appalto (*cfr.* Corte Giust. UE, sent. 26 novembre 2015, C-166/14, MedEval).

3.2. Gli illustrati profili, riguardanti l’ingiustificato favore per la posizione della pubblica amministrazione responsabile dell’illecito, nonché la potenziale disparità di trattamento di situazioni soggettive ugualmente meritevoli di tutela (diritto soggettivo - interesse legittimo) sottoposte, dalla norma censurata, ad un regime processuale sensibilmente diseguale (prescrizione ordinaria - decadenza breve), inducono a ravvisare anche la violazione del principio di uguaglianza proclamato dall’art. 3 della Costituzione.

3.3. Sotto altro profilo, l’art. 30 cod. proc. amm. appare in contrasto con il principio di generalità ed effettività della tutela giurisdizionale che è sancito, per il processo amministrativo, dagli artt. 24, primo e secondo comma, e 113, primo e secondo comma, della Costituzione.

La tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita non può consistere semplicemente nella possibilità di proporre una domanda ad un giudice. L’art. 24 della Costituzione costituisce la garanzia di effettività che alle singole situazioni sostanziali protette dall’ordinamento corrispondano forme di tutela omogenee, tali da assicurare la soddisfazione agli interessi materiali dei quali quelle situazioni sono espressione. Vi è, pertanto, una stretta correlazione tra il riconoscimento sostanziale di un diritto o di un interesse giuridicamente protetto e la possibilità di una loro tutela piena nel processo, mediante un’adeguata gamma di strumenti di realizzazione giurisdizionale.

È nota la *ratio* posta alla base della previsione di termini decadenziali brevi, per l’azione di annullamento di atti emanati da autorità pubbliche e da soggetti privati: l’esigenza di certezza del diritto e di stabilità dei rapporti giuridici, connessa al rilievo che l’atto pone un assetto di interessi rilevante sul piano superindividuale.

Il bilanciamento fra il diritto degli interessati ad agire per la caducazione dell’atto e l’interesse a definire sollecitamente la relativa vicenda, per non esporre ad un tempo lungo la sorte del rapporto giuridico rilevante per una collettività di soggetti, consente di individuare il punto di equilibrio nella previsione di un termine di impugnazione a pena di decadenza, purché detto termine sia ragionevole e non renda eccessivamente difficile l’esercizio del diritto.

Tuttavia, come è stato condivisibilmente osservato in occasione della rimessione alla Corte di analoga questione, l’azione risarcitoria dovrebbe porsi al di fuori di questa problematica, poiché l’esposizione dell’autore dell’illecito (pubblico o privato) al rischio della condanna non incide, di regola, sulla dinamica dei rapporti giuridici di cui lo stesso soggetto è titolare, né determina incertezza delle posizioni giuridiche correlate, rilevando piuttosto sul piano della reintegrazione patrimoniale e dello spostamento di ricchezza conseguente all’illecita (in questi termini: TAR Sicilia, Palermo, sez. I, ord. 7 settembre 2011, n. 1628).

Il legislatore avrebbe potuto imporre un limite temporale differenziato all’esercizio dell’azione risarcitoria nei confronti della pubblica amministrazione, ontologicamente compatibile con la natura del rimedio, attraverso l’individuazione di un congruo termine prescrizione.

Infatti, mentre la prescrizione ha per oggetto un rapporto (azione o diritto sostanziale) che per effetto di essa si estingue ed è legata all’inerzia del titolare del diritto, la decadenza ha per oggetto un atto che per effetto di essa non può più essere compiuto ed esprime un’esigenza di certezza del diritto così categorica da essere tutelata indipendentemente dalla possibilità di agire del soggetto interessato. Appare arduo ravvisare, in materia di risarcimento del danno nei confronti delle pubbliche amministrazioni, un’esigenza costante generalizzata di stabilità dei rapporti che implichi una compressione tanto significativa del diritto del cittadino danneggiato di azionare relativi rimedi.

All’indomani dell’approvazione del nuovo codice di rito, la dottrina ha diffusamente denunciato che la disciplina recata dall’art. 30 risponde ad una logica compromissoria, volta a conciliare le opposte posizioni emerse nella giurisprudenza della Corte di Cassazione ed in quella del Consiglio di Stato, in merito alla nota e dibattuta questione della pregiudiziale amministrativa. Il legislatore avrebbe così previsto la teorica proponibilità dell’azione risarci-



toria autonoma, assoggettandola però ad un breve termine di decadenza (coincidente con il termine di centoventi giorni previsto per la proponibilità del ricorso straordinario al Capo dello Stato), pervenendo al risultato pratico di assimilare, quanto a condizioni di accesso, la tutela impugnatoria e la tutela risarcitoria nei confronti della pubblica amministrazione.

Non pare estraneo a tale scelta l'esplicito suggerimento formulato dalla Corte di Cassazione, proprio in relazione all'annosa questione della pregiudiziale di annullamento, nei termini che si trascrivono: "Il diritto civile presenta, da noi, in campo societario una specifica disciplina della invalidità delle delibere delle società di capitali. Dove è negata la legittimazione all'azione di annullamento ed è data l'azione di danni (art. 2377, quarto comma, cod. civ.), il termine per proporre la domanda di risarcimento non è diverso da quello dell'azione di impugnazione (art. 2377, sesto comma). Vi è dunque, la specifica previsione di un termine di esercizio per l'azione di danno ... Nelle ordinanze del 2006 le sezioni unite hanno osservato che è certo nella disponibilità del legislatore disciplinare la tutela delle situazioni soggettive assoggettando a termini di decadenza l'esercizio dell'azione, come si è visto quando ha assoggettato in campo societario al medesimo termine l'azione di impugnazione e quella di risarcimento spettante ai soci non legittimati all'esercizio della prima. Ma si è anche osservato che una norma siffatta oggi manca" (così Cass. civ., sez. un., sent. 23 dicembre 2008, n. 30254).

Senza indugiare oltre sulla sua genesi storica, il regime decadenziale introdotto dall'art. 30, terzo comma, cod. proc. amm. appare irragionevole ed ingiustificato, avendo riguardo al risultato pratico della compressione del diritto del cittadino danneggiato di agire per risarcimento nei confronti dell'amministrazione.

Né il sospetto di incostituzionalità può essere fugato per la sola constatazione che il legislatore ha assoggettato ad analoga disciplina nel codice civile, l'azione risarcitoria riguardante le delibere societarie.

Il profilo di irragionevolezza, ad avviso del Collegio, attiene sia alla previsione di un termine stabilito a pena di decadenza, al di fuori dei presupposti legittimanti una così incisiva compressione dell'esercizio del diritto e senza la possibilità di conciliare la delimitazioni temporale con il più favorevole regime della prescrizione, sia brevità del termine che è pari ad appena centoventi giorni.

Ma la possibile violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione configura anche per altra via.

Come è noto, la giurisprudenza della Corte ha compiutamente ricostruito il sistema delle tutele del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, a partire della sentenza n. 204 del 2004, ove si è affermato che il rimedio risarcitorio è inscindibilmente legato in relazione di complementarietà, a quello caducatorio: la tutela costituzionale dell'interesse legittimo è soddisfatta solo se il titolare può chiedere, oltre all'annullamento del provvedimento lesivo, il risarcimento per equivalente del danno che traguardi e completi gli effetti del giudicato di annullamento. L'azione risarcitoria è dunque costituzionalmente necessaria. Si riporta di seguito il passaggio più importante della motivazione: "Va premesso che la dichiarazione di incostituzionalità non investe in alcun modo — nonostante i rimettenti ne adducano il disposto a sostegno delle loro censure — l'art. 7 della legge n. 205 del 2000, nella parte in cui (lettera c) sostituisce l'art. 35 del d.lgs. n. 80 del 1998: il potere riconosciuto al giudice amministrativo di disporre, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, il risarcimento del danno ingiusto non costituisce sotto alcun profilo una nuova 'materia' attribuita alla sua giurisdizione, bensì uno strumento di tutela ulteriore, rispetto a quello classico demolitorio (e/o conformativo), da utilizzare per rendere giustizia al cittadino nei confronti della pubblica amministrazione. L'attribuzione di tale potere non soltanto appare conforme alla piena dignità di giudice riconosciuta dalla Costituzione al Consiglio di Stato ... ma anche, e soprattutto, essa affonda le sue radici nella previsione dell'art. 24 Cost., il quale, garantendo alle situazioni soggettive devolute alla giurisdizione amministrativa piena ed effettiva tutela, implica che il giudice sia munito di adeguati poteri; e certamente il superamento della regola (avvenuto, peraltro, sovente in via pretoria nelle ipotesi olim di giurisdizione esclusiva), che imponeva, ottenuta tutela davanti al giudice amministrativo, di adire il giudice ordinario, con i relativi gradi di giudizio, per vedersi riconosciuti i diritti patrimoniali consequenziali e l'eventuale risarcimento del danno ... costituisce null'altro che attuazione del precetto di cui all'art. 24 Cost. (Corte cost., seni. 6 luglio 2004, n. 204).

La Corte ha ribadito e sviluppato il principio nella successiva sentenza n. 191 del 2006: laddove la legge costruisce il risarcimento del danno, ai fini del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, come strumento di tutela, essa non viola alcun precetto costituzionale e costituisce, al contrario, attuazione del precetto dell'art. 24 della Costituzione, laddove questo esige che la tutela giurisdizionale sia effettiva e sia resa in tempi ragionevoli.

Tuttavia, vi è che la concentrazione dei rimedi in capo al giudice amministrativo non dovrebbe avvenire al prezzo della introduzione di condizioni di accesso alla tutela oltremodo restrittive. Se l'attribuzione alla giurisdizione amministrativa della cognizione dell'azione risarcitoria, coerente alla pienezza della tutela in termini ragionevoli, comporta come contropartita l'introduzione di un regime decadenziale che, derogando al termine prescrizione quinquennale



del diritto comune, comprime significativamente le condizioni per l'esercizio dell'azione, appare contraddetta la finalità stessa della previsione dello strumento risarcitorio accanto a quello caducatorio nel sistema di tutela dell'interesse legittimo. In altre parole, appare così contraddetta l'esigenza costituzionale di pienezza ed effettività della tutela.

La complementarietà dei rimedi evocata dalla Corte, a partire dalla sentenza n. 204 del 2004, conserva il proprio significato di garanzia se si mantiene la diversità strutturale degli stessi e delle corrispondenti tecniche di tutela. Se invece si equiparano, quanto ai termini di esercizio, il rimedio risarcitorio e quello caducatorio, la complementarietà finisce per ridursi ad un'astratta petizione di principio, poiché la tutela dell'interesse legittimo si esaurisce nella possibilità di contestare entro un breve termine di decadenza la legittimità del provvedimento, a fini caducatori ovvero a fini risarcitori. La richiamata giurisprudenza costituzionale si era formata, infatti, in presenza di una disciplina di diritto comune del termine per la proposizione dell'azione risarcitoria nei confronti della pubblica amministrazione.

Ne discende, dopo l'introduzione della norma processuale qui censurata, la necessità di sollevare il quesito circa la perdurante attualità di quelle considerazioni, in punto di conformità allo standard di tutela posto dall'art. 24 della Costituzione.

4. Conclusioni.

Il Collegio, per le ragioni sopra esposte, solleva questione di costituzionalità dell'art. 30, terzo comma, cod. proc. amm., laddove stabilisce che la domanda di risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi deve essere proposta "entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal momento in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo", per violazione:

dell'art. 111, primo comma, della Costituzione, nonché (per il tramite dell'art. 117, primo comma, della Costituzione) dell'art. 47 della Carta dei diritti UE e dagli artt 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

dell'art. 3 della Costituzione;

degli artt. 24, primo e secondo comma, e 113, primo e secondo comma della Costituzione.

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda);

Visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 30, terzo comma, del codice del processo amministrativo (approvato con d.lgs. n. 104 del 2010) in relazione agli artt. 3, 24, primo e secondo comma, 111, primo comma, 113, primo e secondo comma, 117, primo comma, della Costituzione, (e tramite quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti UE ed agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo);

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri e sia comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica ed alla Presidenza della Camera dei Deputati.

Così deciso in Torino, nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

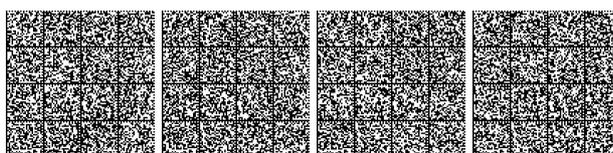
Vincenzo Salamone, Presidente;

Savio Picone, Primo Referendario, Estensore;

Antonino Masaracchia, Primo Referendario.

Il Presidente: VINCENZO SALAMONE

L'estensore: SAVIO PICONE



N. 35

Ordinanza del 17 dicembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sez. staccata di Pescara, sul ricorso proposto da Capuleto Carlo ed altri contro Ministero della difesa e INPS.

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.

- Legge 11 dicembre 1962, n. 1746 (Estensione al personale militare, in servizio per conto dell'O.N.U. in zone d'intervento, dei benefici combattentistici), articolo unico.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'ABRUZZO

SEZIONE STACCATA DI PESCARA

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale = 18 del 2015 =, proposto da: Carlo Capuleto, Luigi Confuorto, Francesco Clemente, Michele Daluiso, Sandro Dell'Aquilano, Mariano Di Felice, Giovanni Lancia, Felice Liberatore, Guido Regnicoli, Valentino Salvatore, Mario Valente, Pino Zappitelli, rappresentati e difesi dagli avv. Dario Caldato e Sergio Ciccarelli, con domicilio eletto presso Sergio Ciccarelli in Pescara, via Tirino, 134/6;

Contro Ministero della Difesa, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliata in L'Aquila, via Buccio di Ranallo C/ S.Domenico;

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - Inps, rappresentato e difeso dagli avv. Dario Marinuzzi, Carmine Barone, Armando Gambino, con domicilio eletto presso Armando Gambino in Pescara, via R. Paolucci n. 35;

Per l'accertamento del diritto al riconoscimento del servizio prestato dai ricorrenti per conto O.N.U. in "zone di intervento", nonché del relativo diritto al riscatto, ai fini della liquidazione della indennità di buonuscita, del suddetto servizio svolto; in subordine, è posta una questione di costituzionalità.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Difesa e dell'Inps - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 3 dicembre 2015, il cons. Dino Nazzaro e uditi, per le parti i difensori: l'avv. Sergio Ciccarelli per i ricorrenti e l'avvocato dello Stato, Brunella Borgoni per l'amministrazione resistente.

I ricorrenti hanno chiesto l'accertamento del loro diritto alla supervalutazione, ai sensi dell'art. 5, comma 2, decreto legislativo n. 165 del 30 aprile 1997, sia ai fini previdenziali, sia, con relativo riscatto, per la liquidazione dell'indennità di buonuscita, con riferimento al periodo di servizio svolto per conto dell'Onu, in zone d'intervento; i medesimi pongono, come subordinata, la questione di legittimità costituzionale sui limiti applicativi, decisa dall'Amministrazione, per la violazione degli artt. 3 e 76 della Costituzione.

Il Ministero, invero, distingue tra il personale dirigente, con relativi assimilati, e quello non dirigente, ponendo anche, ai fini del riscatto per la buonuscita, la durata figurativa di un quinquennio.

I predetti, invero, sono stati impiegati dall'Onu, in zone operative, per periodi pari o superiori a tre mesi, e chiedono l'applicazione, nei loro confronti, dell'articolo unico della legge n. 1746/11 dicembre 1962, che estende al personale militare, in servizio per conto dell'Onu in località operative, i benefici combattentistici, che competerebbero l'utilizzo degli artt. 18 (Dpr. n. 1092/1973), 3 (legge n. 360/1990), 5 (decreto legislativo n. 165/1997), 99 (legge n. 662/1996), 15 e 24 (Dpr. n. 1032/1973).



La citata normativa, infatti, non ha trovato applicazione, ritenendosi che essa riguarderebbe coloro che hanno partecipato alle “campagne di guerra, nel periodo: 11 giugno 1940/8 maggio 1945”, mentre le missioni Onu non sarebbero tali.

In via preliminare va superata l’eccezione di giurisdizione, sollevata dalla difesa dell’Inps, vertendosi in punto di riconoscimento di un’anzianità di attiva di servizio, che rappresenta un “*prius*” rispetto alla prestazione della pensione, rientrando nell’ambito del rapporto di pubblico impiego.

È da disattendere anche l’eccezione d’inammissibilità del ricorso, per genericità dei contenuti, atteso che, anche in mancanza d’indicazione delle singole missioni effettuate, la pretesa è comunque ben individuata e, per ogni ulteriore chiarimento, è possibile un’attività istruttoria, sempre se ritenuta necessaria.

La questione di merito si prospetta non valutabile positivamente, stante la puntuale previsione del beneficio, per le sole “campagne di guerra”, cui il legislatore non ha mai equiparato le missioni per conto dell’Onu, che non hanno carattere bellico e operano in tempo di pace.

Lo “stato di guerra”, che è mancante, è una dichiarazione rientrante nelle prerogative del Capo dello Stato (art. 87, comma 9°, Cost.) e non dello Stato Maggiore delle Difesa.

Altro aspetto da considerare è che la legge n. 824/1971 si limita a estendere l’art. 5, agli ufficiali, sottoufficiali e militari, escludendo espressamente (comma 2°) il personale di cui alla legge n. 1746/1962; anche il Dpr. n. 1092/1973 richiama gli artt. 19, 20, 21 e 22, ma non l’art. 18, riferito alla “campagne di guerra», che è inapplicabile alle operazioni in tempo di pace.

L’infondatezza della pretesa principale, rende “*inutiliter*” l’esame della stessa limitazione quinquennale della supervalutazione, che ha a presupposto il riconoscimento del diritto disatteso.

Un discorso analogo a quanto detto, va fatto anche per l’art. 1858 del codice militare, che prevede sempre una “campagna di guerra riconosciuta”, perché sia utilizzabile il citato art. 18.

In punto vi è un costante orientamento giurisprudenziale, confermato anche di recente (C.S., IV, n. 5172/2014), che, peraltro, dà rilevanza alla sollevata questione di costituzionalità, che parla di irragionevolezza e di violazione degli artt. 3 e 76 Cost.; vi è, infatti, pur sempre una unilaterale esclusione da benefici combattentistici, per il personale militare che ha operato in “zone d’intervento” Onu. Un beneficio economico che, per essere riscattato ai fini della buonuscita, deve essere usufruito in costanza del servizio, una circostanza che dà fondatezza all’eccezione d’incostituzionalità per violazione del citato art. 3.

Infondata è la questione di Costituzionalità sollevata con riferimento all’art. 76, che concerne l’esercizio della funzione legislativa delegata al Governo; l’argomentazione dedotta a sostegno è, infatti, del tutto ultronea, concernendo un discorso generale su una presunta antinomia che contrasterebbe col generale principio di coerenza normativa e ponendo a riferimento la legge n. 335/1995. Tale ultima legge attiene, invero, alla riforma del sistema pensionistico del pubblico impiego e parla di armonizzazione nel rispetto della pluralità degli organismi assicurativi, mentre nella fattispecie è in discussione un particolare aspetto di un dato rapporto lavorativo, che ha una sua compiuta disciplina.

Conclusivamente va sollevata la questione di costituzionalità dell’articolo unico della legge n. 1746 del 1962, in base all’illustrata discriminazione, posta nell’ambito del settore militare, tra le diverse qualifiche del personale, con violazione dell’art. 3 Costituzione.

Il giudizio è sospeso fino alla richiesta pronuncia della Corte costituzionale.

Si dispone l’immediata trasmissione degli atti di causa alla medesima Corte.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l’Abruzzo sezione staccata di Pescara, chiede alla Corte costituzionale, in accoglimento delle motivazioni dedotte, di voler dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’articolo unico della legge n. 1746 del 1962, per violazione dell’art. 3 della costituzione.

Si dispone l’immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con sospensione del presente giudizio.

La presente ordinanza è notificata, a cura della Segreteria, al Presidente del Consiglio dei ministri e alle parti del giudizio, nonché va comunicata al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Riserva ogni decisione di rito, di merito e sulle spese, al giudizio definitivo.



Così deciso in Pescara, nella camera di consiglio del giorno 3 dicembre 2015, con l'intervento dei magistrati:

Michele Eliantonio, Presidente;

Dino Nazzaro, Consigliere, Estensore;

Alberto Tramaglino, Consigliere.

Il Presidente: ELIANTONIO

L'estensore: NAZZARO

16C00049

N. 36

*Ordinanza del 22 gennaio 2016 del Tribunale di Palermo nel procedimento civile
promosso da Cardinale Giuseppe contro INPS*

Previdenza - Pensioni - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Riconoscimento in misura percentuale del 20% per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiori a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, comma 25, sostituito dall'art. 1, comma 1, n. 1), del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie *TFR*), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2015, n. 109.

TRIBUNALE DI PALERMO

SEZIONE LAVORO

Il Giudice Giuseppe Tango nella causa iscritta al n. 6994/2013 R.G., promossa ex artt. 442 e ss. c.p.c. da Cardinale Giuseppe, rappresentato e difeso dagli avv.ti Alessia Sciranna e Concetta Pia Dell'Aquila ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Nunzio Pinelli in Palermo, piazza Virgilio n. 4 - ricorrente;

Contro INPS, rappresentato e difeso dall'avv. Rosaria Ciancimino ed elettivamente domiciliato presso l'Avvocatura distrettuale dell'istituto in Palermo, via Laurana n. 59 - resistente;

Sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 21 gennaio 2016;

OSSERVA

Con ricorso depositato il 27 giugno 2013, Cardinale Giuseppe - previa rimessione degli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale per l'esame della questione di legittimità costituzionale del comma 25, dell'art. 24 del d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni in legge n. 214/2011, per contrasto con gli artt. 3, 36, comma 1, 38, comma 2, e 53 Cost., nonché con il combinato disposto degli artt. 3, 36 e 38. Cost. e con il combinato disposto degli artt. 2, 23, 53 Cost. - Chiedeva dichiararsi l'illegittimità del blocco della perequazione automatica delle pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo Inps per il biennio 2012/2013 e, per l'effetto, condannare l'ente previdenziale convenuto a riliquidare in proprio favore il trattamento pensionistico perequato ex legge n. 448/1998, art. 34, comma 1 ed a corrispondergli i relativi ratei maturati e non percepiti e/o percipiendi nel biennio 2012/2013, maggiorati di interessi e rivalutazione monetaria come per legge sino all'effettivo soddisfo.



Ritualmente instauratosi il contraddittorio, resisteva l'Istituto convenuto, chiedendo il rigetto del ricorso, del quale deduceva variamente l'improponibilità e infondatezza.

Sospeso il giudizio in seguito all'ordinanza - emessa da questo Tribunale in data 6 novembre 2013 - di rimessione degli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunciasse in ordine alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la suddetta disposizione legislativa, la Consulta ha dichiarato con la sentenza n. 70 del 2015 "l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, 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 prevede che «In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento»".

Riassunto il giudizio, parte ricorrente, reiterando le richieste già formulate nel ricorso introduttivo del giudizio, rinnovava, per le ragioni di cui *infra*, l'eccezione di incostituzionalità del comma 25, dell'art. 24, del d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni in legge n. 214/2011, così come modificato dal D.L. 65/2015, convertito nella legge n. 109/2015, emesso in seguito ed in conseguenza della sentenza della Corte costituzionale di cui sopra.

L'eccezione d'incostituzionalità sollevata dalla parte ricorrente appare rilevante e non manifestamente infondata.

Preliminarmente giova ricordare che nella scelta del meccanismo perequativo da utilizzare, il legislatore gode di una certa discrezionalità, atteso che il combinato disposto dell'art. 36 e 38 Cost. impone il raggiungimento del fine (l'adeguamento delle pensioni all'incremento del costo della vita), senza imporre una particolare modalità attuativa del principio indicato. Tuttavia, sebbene non esista un principio costituzionale che possa garantire l'adeguamento costante delle pensioni al successivo trattamento economico dell'attività di servizio corrispondente, il legislatore è tenuto ad individuare meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita. Infatti, per scongiurare il verificarsi di "un non sopportabile scostamento" fra l'andamento delle pensioni e delle retribuzioni, il legislatore non può eludere il limite della ragionevolezza (Corte Cost. 7 maggio 1993, n. 226) ed, in ogni caso, deve ispirarsi ai principi costituzionali di cui agli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. (così come ribadito dalla menzionata sentenza della Consulta n. 70 del 2015). Anzi, "il rispetto dei parametri citati si fa tanto più pressante per il legislatore, quanto più si allunga la speranza di vita e con essa l'aspettativa, diffusa fra quanti beneficiano di trattamenti pensionistici, a condurre un'esistenza libera e dignitosa, secondo il dettato dell'art. 36 Cost." (Corte Cost. 30 aprile 2015, n. 70).

Tale principio ha portato più volte la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità di disposizioni che non contenevano alcuna previsione volta ad assicurare nel tempo la conservazione del valore delle prestazioni da loro erogate. Esemplicamente può essere ricordata la vicenda relativa alla rivalutazione dei contributi versati ai fini dell'assicurazione facoltativa per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, in relazione alla quale non era previsto alcun criterio di adeguamento del valore della contribuzione versata dal 1° gennaio 1948 in poi all'incremento del costo della vita. In tale ipotesi venne dichiarata l'illegittimità della disposizione in quanto l'omessa previsione di tale meccanismo rendeva ineffettiva la norma stessa (*cf.* Corte Cost. 21 marzo 1989, n. 141). Ancora più significativo è quanto deciso dal Giudice delle leggi a proposito della disciplina relativa all'indennità di disoccupazione ordinaria. A tale proposito la Corte ha osservato come "la norma impugnata mira a dare attuazione all'art. 38 Cost., il quale riconosce ai lavoratori il diritto sociale a che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di disoccupazione involontaria" (ma il principio non muta nella tutela della vecchiaia). La protezione così garantita ai lavoratori postula requisiti di effettività, tanto più che essa si collega alla tutela dei diritti fondamentali della persona sancita dall'art. 2 Cost. Ora, non può ritenersi rispondente ai richiamati principi costituzionali una norma che, come quella impugnata, mentre fa consistere nella corresponsione di una somma di danaro (indennità) quell'apprestamento di mezzi adeguati alle esigenze di vita che è il contenuto della protezione costituzionale in argomento, non stabilisce, di fronte al fenomeno in atto della notevole diminuzione del potere di acquisto della moneta, un meccanismo diretto ad assicurare anche in prospettiva temporale l'adeguatezza nei sensi suindicati dell'indennità" (*cf.* Corte Cost. 27 aprile 1988, n. 497). Ancora è stato sostenuto che "il perdurante necessario rispetto dei principi di sufficienza e di adeguatezza delle pensioni impone al legislatore, pur nell'esercizio del suo potere discrezionale di bilanciamento tra le varie esigenze di politica economica e le disponibilità finanziarie, di individuare un meccanismo in grado di assicurare un reale ed effettivo adeguamento dei trattamenti di quiescenza alle variazioni del costo della vita (...) Con la conseguenza che il verificarsi di irragionevoli scostamenti dell'entità delle pensioni rispetto alle effettive variazioni del potere di acquisto della moneta sarebbe indicativo della inidoneità del meccanismo in concreto prescelto ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia mezzi adeguati ad una esistenza libera e dignitosa nel rispetto dei principi e dei diritti sanciti dagli articoli 36 e 38 della Costituzione" (*cf.* Corte Cost. 23 gennaio 2004, n. 30).



Tale meccanismo è stato individuato nel sistema della perequazione automatica delle pensioni, introdotto con l'art. 18, della legge n. 153/1969.

Nonostante il pronunciamento in ultimo indicato della Corte Costituzionale, il legislatore (successivamente all'entrata in vigore degli artt. 16 l. n. 843/1978, 2 d.l. n. 348/1992, convertito in legge n. 438/1992 e 59, comma 13, legge n. 449/1997, che hanno previsto la sospensione del meccanismo rivalutativo rispettivamente per gli anni 1979, 1993 e 1998) con la legge 24 dicembre 2007 n. 247 ha nuovamente imposto un ulteriore blocco della perequazione automatica, questa volta per l'anno 2008, dei trattamenti pensionistici eccedenti otto volte il trattamento minimo INPS e precisamente quelli di importo superiore a € 3542,88.

La Corte, con sentenza n. 316 del 3 novembre 2010, pur dichiarando la norma costituzionale, in quanto la mancata perequazione per un solo anno sulle pensioni di importo più elevato non incide sull'adeguatezza delle stesse, ha avvertito che "la frequente reiterazione di misure intese a" paralizzare il meccanismo perequativo "esporebbe il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità, perchè le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere di acquisto della moneta".

La Consulta, quindi, ha ritenuto il blocco della perequazione automatica sulle pensioni di rilevante importo conforme ai dettami della Corte purché non divenga un meccanismo costantemente reiterato.

In altre parole, se e vero che la Corte costituzionale ha affermato che l'intervento sporadico del legislatore rivolto a contenere o sopprimere per un breve periodo la rivalutazione dei trattamenti pensionistici medio/alti non viola i predetti principi costituzionali, e altrettanto vero che tali affermazioni sono state bilanciate dalla considerazione che, al contrario, non è consentita la reiterazione di misure paralizzare il meccanismo perequativo.

Tuttavia il legislatore con il comma 25, dell'art. 24, del d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni in legge n. 214/2011, ha introdotto una nuova disciplina della rivalutazione automatica precedentemente in vigore. Stabiliva la norma: «in considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite, incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante ai sensi del presente comma, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato. Il comma 3, dell'art. 18, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni e integrazioni, è abrogato».

Con tale disposizione, quindi, non solo per le pensioni elevate ma anche per quelle di importo lordo superiore a 1405 euro mensili (*id est* a 1217,00 euro mensili netti) era stata abolita qualsiasi forma di perequazione e ciò non più solo per un anno (come era avvenuto per i "blocchi" rivalutativi precedenti) ma per due anni consecutivi (2012 e 2013).

Come sopra accennato, la suddetta disposizione, sottoposta al vaglio della Consulta, è stata ritenuta costituzionalmente illegittima nella parte in cui prevedeva che «In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento» (Corte Cost. 30 aprile 2015, n. 70).

In particolare, la Corte costituzionale ha precisato che "La censura relativa al comma 25, dell'art. 24, del d.l. n. 201 del 2011, se vagliata sotto i profili della proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico, induce a ritenere che siano stati valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con «irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività» - (sentenza n. 349 del 1985).

Non è stato dunque ascoltato il monito indirizzato al legislatore con la sentenza n. 316 del 2010.

Si profila con chiarezza, a questo riguardo, il nesso inscindibile che lega il dettato degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. (fra le più recenti, sentenza n. 208 del 2014, che richiama la sentenza n. 441 del 1993). Su questo terreno si deve esercitare il legislatore nel proporre un corretto bilanciamento, ogniqualvolta si profili l'esigenza di un risparmio di spesa, nel rispetto di un ineludibile vincolo di scopo «al fine di evitare che esso possa pervenire a valori critici, tali che potrebbero rendere inevitabile l'intervento correttivo della Corte» (sentenza n. 226 del 1993).



La disposizione concernente l'azzeramento del meccanismo perequativo, contenuta nel comma 24, dell'art. 25, del d.l. 201 del 2011, come convertito, si limita a richiamare genericamente la «contingente situazione finanziaria», senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi. Anche in sede di conversione (legge 22 dicembre 2011, n. 214), non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate, come previsto dall'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica» (sentenza n. 26 del 2013, che interpreta il citato art. 17 quale «puntualizzazione tecnica» dell'art. 81 Cost.).

L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata.

Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio. Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.).

Quest'ultimo e da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

La norma censurata e, pertanto, costituzionalmente illegittima nei termini esposti.

Senonché, nelle more del presente giudizio e successivamente al deposito della *testé* citata sentenza della Corte costituzionale, il comma 25, dell'art. 24, del d.l. 6/2011, convertito nella legge n. 214/2011, è stato modificato dal d.l. 65/2015, convertito nella legge n. 109/2015.

La nuova formulazione della disposizione in esame prevede che «La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta:

a) nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

b) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito a concorrenza del predetto limite maggiorato;

c) nella misura del 20 per cento per trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

d) nella misura del 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

e) non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi.»

Orbene, anche alla luce del recente intervento normativo disposizione in questione suscita perplessità sotto il profilo della sua compatibilità con la Carta Costituzionale.

Infatti, sembra che il legislatore non abbia tenuto conto di quanto statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 70 del 2015.

Specificamente, anche in seguito all'introduzione delle modifiche normative apportate dal d.l. 65/2015, convertito nella legge n. 109/2015, non appare per il periodo di riferimento affatto tutelato l'interesse dei pensionati alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite (da cui deriva in modo consequenziale il diritto ad una prestazione previdenziale adeguata), in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, che - a differenza delle pensioni di importo elevato - non presentano margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo.



Peraltro, il provvedimento legislativo censurato si differenzia dalla legislazione ad esso immediatamente precedente.

L'art. 1, comma 483, lettera e), della legge di stabilità per l'anno 2014 (legge n. 147/2013) ha previsto, per il triennio 2014/2016, una rimodulazione nell'applicazione della percentuale di perequazione automatica sul complesso dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo di cui all'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, con l'azzeramento per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS e per il solo anno 2014. Nel triennio in oggetto la perequazione si applica nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo fino a tre volte il trattamento minimo; del 95 per cento per i trattamenti di importo superiore a tre volte il trattamento minimo e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo; del 75 per cento per i trattamenti oltre quattro volte e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo; del 50 per cento per i trattamenti oltre cinque volte e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS. Anche la misura della perequazione stabilita dall'art. 1, comma 483, lettera e), della legge di stabilità per l'anno 2014 (legge n. 147/2013) è quindi notevolmente maggiore (e maggiormente rispettosa del dettame costituzionale) rispetto a quella prevista dal d.l. 65/2015, convertito nella legge n. 109/2015, modificatrice del comma 25, dell'art. 24, del d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni in legge n. 214/2011.

A titolo di esempio e con riferimento precipuo al caso di specie, al ricorrente, titolare di pensione INPS eccedente quattro volte il trattamento minimo INPS ed inferiore a cinque volte il trattamento minimo INPS, è stata riconosciuta la rivalutazione nella misura del 20 per cento dal d.l. 65/2015, convertito nella legge n. 109/2015, modificatrice del comma 25, dell'art. 24, del d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni in legge n. 214/2011 a fronte di una rivalutazione nella misura del 75 per cento prevista dall'art. 1, comma 483, lettera e), della legge di stabilità per l'anno 2014 - legge n. 147/2013 (v. più dettagliatamente *infra*).

A tutto ciò si aggiunga che il blocco parziale (*rectius* quasi totale) della perequazione automatica produce i suoi effetti in modo permanente, non essendo prevista alcuna forma di recupero della parte non corrisposta negli anni successivi.

Inoltre non è peregrino sottolineare che ogni eventuale perdita del potere di acquisto del trattamento, anche se limitata a periodi brevi, è, per sua natura, definitiva, con la conseguenza che le successive rivalutazioni saranno calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato.

Osservazioni più specifiche, poi, possono proporsi in riferimento alla violazione degli artt. 3, 36, comma 1, 38, comma 2, della Costituzione, in quanto una perequazione siffatta sembra violare i principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità della prestazione previdenziale e di conservazione del trattamento pensionistico.

In particolare, si assumono violati:

a) il principio di cui all'art. 38, comma 2, Cost., perché la modesta entità della rivalutazione impedisce la conservazione nel tempo del valore della pensione, menomandone l'adeguatezza, soprattutto con riferimento ai pensionati titolari di trattamenti previdenziali non elevati;

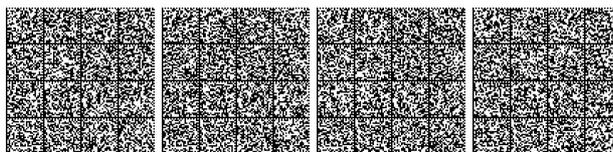
b) Il principio di cui all'art. 36, comma 1, Cost., poiché la modesta entità della rivalutazione viola il principio di proporzionalità tra pensione (che costituisce il prolungamento in pensione della retribuzione goduta in costanza di lavoro) e retribuzione goduta durante l'attività lavorativa;

c) Il principio derivante dal combinato disposto degli artt. 36, 38, 3 Cost., perché la modesta entità della rivalutazione, violando il principio di proporzionalità tra pensione e retribuzione e quello adeguatezza della prestazione previdenziale, altera il principio di eguaglianza e ragionevolezza, causando una irrazionale discriminazione in danno della categoria pensionati, cui appartiene il ricorrente.

Sotto il profilo della rilevanza della questione di costituzionalità nel presente giudizio, va evidenziato che la pensione percepita dal ricorrente per gli anni 2012 e 2013 ammontava ad euro 2.052,71 lordi mensili (all. nn. 2 e 3 del ricorso introduttivo del giudizio), mentre per l'anno 2011 il ricorrente ha percepito l'importo mensile lordo di euro 2.048,80 (all. n. 4 del ricorso introduttivo del giudizio).

Il ricorrente, pertanto, è titolare di pensione INPS eccedente quattro volte il trattamento minimo INPS (pari ad euro 480,53 per il 2012 e ad euro 481,00 per il 2013) ed inferiore a cinque volte il trattamento minimo INPS. Da ciò discende che - in virtù della nuova formulazione del comma 25, dell'art. 24, del d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni in legge n. 214/2011, così come modificato dal d.l. 65/2015, convertito nella legge n. 109/2015 - al ricorrente è stato riconosciuto da parte dell'INPS appena il 20% della rivalutazione spettante sul proprio trattamento pensionistico.

La suddetta rivalutazione è di entità talmente modesta da indurre a ritenere che anche la nuova normativa mantenga un contrasto con i principi dettati dalla Costituzione e con l'interpretazione che degli stessi ha fornito la Corte costituzionale nelle sentenze *ut supra* citate.



P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli articoli 3, 36, comma 1, 38, comma 2 Cost., la questione di legittimità costituzionale del comma 25, dell'art. 24, del d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni in legge n. 214/2011, così come modificato dal d.l. 65/2015, convertito nella legge n. 109/2015 nella parte in cui prevede che "La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta: (omissis).

c) Nella misura del 20 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato (omissis)";

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con gli atti e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (ex articoli 1 e 2 del regolamento della Corte costituzionale 16 marzo 1956), con sospensione del giudizio per la fattispecie oggetto della presente remissione.

Manda alla cancelleria per ogni adempimento di competenza.

Così deciso in Palermo, li 21 gennaio 2016

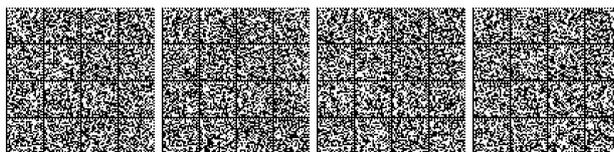
Il Giudice del lavoro: GIUSEPPE TANGO

16C00050

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-009) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.




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.



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, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

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





€ 5,00

