

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 16

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

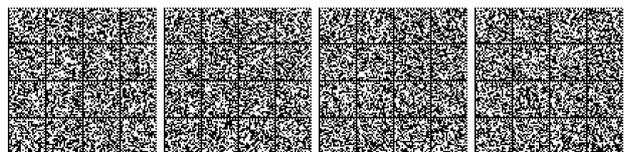
Roma - Mercoledì, 20 aprile 2016

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. **83.** Sentenza 23 febbraio - 13 aprile 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Ambiente - Misure varie per l'accelerazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico - Modalità di individuazione degli interventi e destinazione delle risorse - Revoca di risorse assegnate e non utilizzate.
 – 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 - art. 7, commi 2 e 3... Pag. 1
- N. **84.** Sentenza 22 marzo - 13 aprile 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Procreazione medicalmente assistita - Divieto di revoca del consenso al trattamento dopo l'avvenuta fecondazione dell'ovulo - Divieto di sperimentazione sull'embrione che non risulti finalizzata alla tutela della salute e allo sviluppo dello stesso.
 – Legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), artt. 6, comma 3, ultimo capoverso, e 13, commi 1, 2 e 3. Pag. 8
- N. **85.** Sentenza 22 marzo - 13 aprile 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Impiego pubblico - Giornalisti preposti all'ufficio stampa e documentazione presso la Presidenza della Regione siciliana - Procedura di nomina.
 – Legge della Regione siciliana 6 luglio 1976, n. 79 (Provvedimenti intesi a favorire la più ampia informazione democratica sull'attività della Regione), art. 11, comma terzo..... Pag. 17
- N. **86.** Ordinanza 8 marzo - 13 aprile 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni in materia di finanza regionale.
 – 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 - art. 42, commi 1, 2, 3 e 4. Pag. 22
- N. **87.** Ordinanza 22 marzo - 13 aprile 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Misure cautelari personali - Procedimento applicativo.
 – Codice di procedura penale, art. 291..... Pag. 24
- N. **88.** Ordinanza 22 marzo - 13 aprile 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Edilizia urbanistica - Espropriazione per pubblica utilità - Norme emergenziali emanate in conseguenza del terremoto del 28 dicembre 1908 per i comparti del piano regolatore di Messina - Sottrazione del d.l.lgt. n. 1399 del 1917 all'effetto abrogativo di cui all'art. 2 del d.l. n. 200 del 2008.
 – Decreto-legge luogotenenziale 19 agosto 1917, n. 1399 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge emanate in conseguenza del terremoto del 28 dicembre 1908), articoli da 124 a 137; art. 1, comma 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246). Pag. 28



N. 89. Ordinanza 23 marzo - 13 aprile 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Soglia di punibilità.

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

Pag. 32

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 16. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2016 (della Regione Puglia)

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) - Oneri derivanti dai commi da 98 a 107 - Valutazione in 617 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017, 2018 e 2019 - Previsione dei meccanismi di finanziamento.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)"), art. 1, comma 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) - Anticipazione di somme per l'esonero contributivo degli imprenditori che assumono lavoratori a tempo indeterminato.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)"), art. 1, comma 110.....

Pag. 37

N. 17. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2016 (della Regione Veneto)

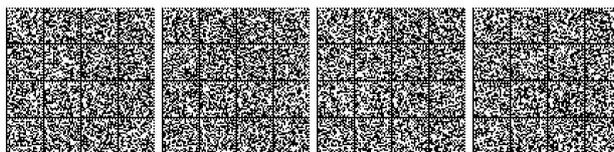
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2016 - Norme riguardanti la sospensione per l'anno 2016 dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle Regioni e agli Enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015; la indisponibilità, nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi della legge n. 124 del 2015, dei posti dirigenziali di prima e seconda fascia delle amministrazioni pubbliche vacanti alla data del 15 ottobre 2015 e la cessazione di diritto, con risoluzione dei relativi contratti, degli incarichi dirigenziali conferiti dopo il 15 ottobre 2015; il limite del 25 per cento del personale cessato nell'anno precedente per le assunzioni a tempo indeterminato; la disciplina delle modalità previste in caso di mancato raggiungimento delle intese in sede di rilascio del provvedimento autorizzatorio per le infrastrutture energetiche strategiche; la competenza dei Comuni in tema di pianificazione e programmazione territoriale circa le valutazioni di incidenza di determinati interventi minori; i piani di rientro dal disavanzo sanitario; l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria; la rideterminazione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard; la disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) pubblici e privati; le modalità e l'entità del concorso alla finanza pubblica delle Regioni e delle Province autonome per gli anni dal 2016 al 2019; l'attribuzione alle Province e alle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario di un contributo finalizzato al finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)"), art. 1, commi 26, 219, 228, 241, 363, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 553, 555, 568, 574, 680, 681, 682 e 754.....

Pag. 44



- N. 18. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 marzo 2016 (della Regione Puglia)
Energia - Legge di stabilità 2016 - Norme relative alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi - Clausola di salvezza, per la durata di vita utile del giacimento, dei titoli abilitativi già rilasciati relativi a zone di mare poste nella fascia di rispetto di dodici miglia - Modalità di svolgimento delle attività di ricerca e coltivazione in mare - Regime temporale dei titoli abilitativi - Abrogazione del c.d. piano delle aree previsto dal d.l. n. 133 del 2014 - Richiesta di eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.
- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, commi 239, sostitutivo dell’art. 6, comma 17, secondo e terzo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); 240, lett. *b*) e lett. *c*), la prima abrogativa dell’art. 38, comma 1-*bis*, la seconda sostitutiva dell’art. 38, comma 5, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164. Pag. 62
- N. 2. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria l’8 marzo 2016 (della Regione Puglia)
Energia - Ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi - Conferimento da parte del Ministero dello sviluppo economico alla Società Petroceltic Italia S.r.l. del permesso di ricerca «B.R274.EL» ricadente nella «zona B» del mar Adriatico - Mancato coinvolgimento nel relativo procedimento della Regione Puglia, in forma di intesa o, in subordine, di parere - Richiesta di autorimessione di questione incidentale di legittimità costituzionale degli artt. 5, primo comma, e 6, primo comma, della legge n. 9 del 1991.
- Decreto del Ministero dello sviluppo economico 22 dicembre 2015 (“Conferimento del permesso di ricerca «B.R274.EL» alla Società Petroceltic Italia S.r.l.”). Pag. 74
- N. 75. Ordinanza del Giudice di pace di Sulmona del 23 dicembre 2015
Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Modifica dell'imputazione nel corso del dibattimento - Mancata previsione della rimessione in termini dell'imputato ai fini dell'estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie.
- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell’articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), art. 35. Pag. 81
- N. 76. Ordinanza del Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto del 14 dicembre 2007
Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Previsione di un termine di prescrizione di tre anni.
- Codice penale, art. 157, comma quinto, come sostituito dall’art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione). Pag. 82
- N. 77. Ordinanza del Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto del 18 dicembre 2007
Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Previsione di un termine di prescrizione di tre anni.
- Codice penale, art. 157, comma quinto, come sostituito dall’art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione). Pag. 83



- N. 78. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania del 5 novembre 2015
Militari - Codice dell'ordinamento militare - Perdita del grado, senza giudizio disciplinare, del militare condannato con sentenza definitiva non condizionalmente sospesa, per reato militare o delitto non colposo che comporti la pena accessoria della rimozione o della interdizione temporanea dai pubblici uffici.
– Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), artt. 866, comma 1, 867, comma 3, e 923, comma 1. Pag. 84
- N. 79. Ordinanza del Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Viterbo del 2 dicembre 2015
Militari - Codice dell'ordinamento militare - Perdita del grado, senza giudizio disciplinare, del militare condannato con sentenza definitiva non condizionalmente sospesa, per reato militare o delitto non colposo che comporti la pena accessoria della rimozione o della interdizione temporanea dai pubblici uffici.
– Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), artt. 866, comma 1, 867, comma 3, e 923, comma 1. Pag. 101
- N. 80. Ordinanza della Corte d'appello - Sezione minori di Milano del 19 febbraio 2016
Esecuzione penale - Sospensione della esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione per i condannati per determinati reati - Operatività del divieto anche per titolo esecutivo di reati commessi da minorenni.
– Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lett. a). Pag. 105



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 83

Sentenza 23 febbraio - 13 aprile 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Misure varie per l'accelerazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico - Modalità di individuazione degli interventi e destinazione delle risorse - Revoca di risorse assegnate e non utilizzate.

- 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 - art. 7, commi 2 e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, 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 dell'art. 7, commi 2 e 3, 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, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 9 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 16 gennaio 2015 ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 16 gennaio 2015 e iscritto al n. 11 del registro ricorsi del 2015, la Regione Veneto ha impugnato diverse disposizioni 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, fra le quali l'art. 7, commi 2 e 3, oggetto del secondo motivo di ricorso.

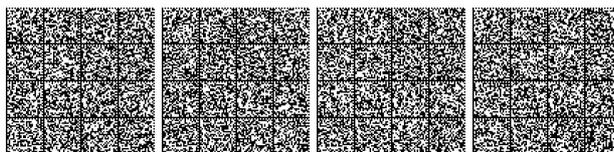
L'art. 7 (inserito nel Capo III del decreto-legge, «Misure urgenti in materia ambientale e per la mitigazione del dissesto idrogeologico») contiene, tra le altre, «norme di accelerazione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico».

Il comma 2 dell'art. 7 dispone quanto segue: «A partire dalla programmazione 2015 le risorse destinate al finanziamento degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico sono utilizzate tramite accordo di programma sottoscritto dalla Regione interessata e dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che definisce altresì la quota di cofinanziamento regionale. Gli interventi sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Le risorse sono prioritariamente destinate agli interventi integrati, finalizzati sia alla mitigazione del rischio sia alla tutela e al recupero degli ecosistemi e della biodiversità, ovvero che integrino gli obiettivi della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, e della direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni. In particolare, gli interventi sul reticolo idrografico non devono alterare ulteriormente l'equilibrio sedimentario dei corsi d'acqua, bensì tendere ovunque possibile a ripristinarlo, sulla base di adeguati bilanci del trasporto solido a scala spaziale e temporale adeguata. A questo tipo di interventi integrati, in grado di garantire contestualmente la riduzione del rischio idrogeologico e il miglioramento dello stato ecologico dei corsi d'acqua e la tutela degli ecosistemi e della biodiversità, in ciascun accordo di programma deve essere destinata una percentuale minima del 20 per cento delle risorse. Nei suddetti interventi assume priorità la delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità. L'attuazione degli interventi è assicurata dal Presidente della Regione in qualità di Commissario di Governo contro il dissesto idrogeologico con i compiti, le modalità, la contabilità speciale e i poteri di cui all'articolo 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116».

In relazione all'art. 7, comma 2, la Regione Veneto solleva due questioni di costituzionalità. Dopo aver premesso che le norme sopra riferite non attengono solo alla materia della «tutela dell'ambiente», ma anche a quella del «governo del territorio», la ricorrente contesta il secondo periodo del comma 2 per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto non contemplerebbe il coinvolgimento della Regione interessata nell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che individua gli interventi di «mitigazione del rischio idrogeologico».

Inoltre, l'art. 7, comma 2, violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in quanto le disposizioni contenute nel quarto, quinto e sesto periodo dello stesso comma 2 sarebbero «alquanto dettagliate».

1.1.- L'art. 7, comma 3, dispone che «[i]l Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, avvalendosi dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), previo parere favorevole dell'Autorità di distretto territorialmente competente, provvede alla revoca, anche parziale, delle risorse assegnate alle Regioni e agli altri enti con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1998, n. 267, con i decreti ministeriali ex articolo 16 della legge 31 luglio 2002, n. 179, nonché con i decreti ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 432, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dell'articolo 2, commi 321, 331, 332, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con il decreto ministeriale adottato ai sensi dell'articolo 32, comma 10, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, con i decreti ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, per la realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico per i quali alla data del 30 settembre 2014 non è stato pubblicato il bando di gara o non è stato disposto l'affidamento dei lavori, nonché per gli interventi che risultano difforni dalle finalità suddette» (primo periodo). Inoltre, l'art. 7, comma 3, prevede che «[l]'ISPRA assicura l'espletamento degli accertamenti ed i sopralluoghi necessari all'istruttoria entro il 30 novembre 2014» (secondo periodo) e che «[l]e risorse rivenienti dalle suddette revoche confluiscono in un apposito fondo, istituito presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e sono riassegnate per la medesima finalità di mitigazione del rischio idrogeologico secondo i criteri e le modalità di finanziamento degli interventi definiti con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 11 dell'articolo 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91» (terzo periodo).



Con riferimento a tali previsioni, la ricorrente avanza, in primo luogo, «[a]naloghe censure», rinviando implicitamente a quelle rivolte contro l'art. 7, comma 2.

Inoltre, la Regione Veneto lamenta la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. L'art. 7, comma 3, sarebbe «manifestamente irragionevole» là dove prevede, il 12 settembre 2014, la revoca delle risorse assegnate per interventi per i quali «alla data del 30 settembre 2014 non è stato pubblicato il bando di gara o non è stato disposto l'affidamento dei lavori», revoca da disporre senza «[n]essuna verifica concreta in contraddittorio con la Regione» e senza «nessuna considerazione dell'apporto positivo dato, ex art. 53 Cost., al concorso alle spese pubbliche». Inoltre, la Regione ritiene irragionevole, in quanto troppo breve, il termine (di «poco più di due mesi») dato all'ISPRA per gli accertamenti.

Ancora, sarebbe violato l'art. 2 Cost., in quanto la configurazione di un «potere sostanzialmente illimitato di revoca» delle risorse assegnate alle regioni per gli interventi idrogeologici metterebbe in pericolo «i diritti inviolabili dei cittadini [...] primo tra tutti il diritto alla vita e quello alla salute».

La Regione argomenta la propria «piena legittimazione [...] a sollevare censure di violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost.» rinviando «a tutto quanto precisato a margine del primo motivo» di ricorso.

La ricorrente poi osserva che «[a]lla denunciata violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. consegue *de plano* quella dell'art. 118 Cost.».

Infine, la Regione Veneto denuncia la violazione dell'art. 119 Cost., rinviando alle considerazioni svolte nel primo motivo di ricorso, nel quale si denuncia la disparità di trattamento tra le regioni del Centro-nord e quelle del Mezzogiorno, in relazione all'«esorbitante residuo fiscale» della Regione Veneto. Si espone in proposito che, nella Regione Veneto, per effetto della normativa sul finanziamento del fondo perequativo, la pubblica amministrazione disporrebbe, per l'erogazione di servizi a favore dei cittadini residenti, meno di quanto ricavato dal prelievo fiscale sul proprio territorio. Secondo la ricorrente verrebbe in tal modo violato l'art. 119 Cost., il quale, pur prevedendo meccanismi perequativi (terzo e quinto comma), fisserebbe un principio di corrispondenza tra assetto delle finanze delle singole regioni e gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. Con riferimento particolare all'art. 7, comma 3, la ricorrente aggiunge che esso violerebbe l'art. 119 Cost. perché contemplerebbe «un potere sostanzialmente illimitato [...] di revoca di risorse [...] senza prevedere alcuna verifica concreta in contraddittorio con la Regione interessata e senza tenere conto dell'eventuale residuo fiscale della Regione in questione».

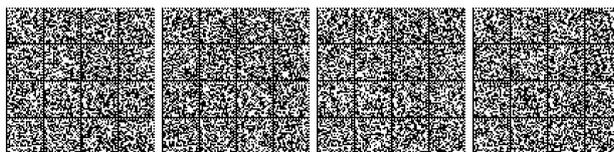
2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito con memoria depositata il 17 febbraio 2015. In essa l'Avvocatura generale dello Stato osserva che le norme impugnate «attribuiscono all'amministrazione centrale funzioni programmatiche valide per tutto il territorio nazionale, nel rispetto dell'articolo 118 della Costituzione», e che «[t]utti gli interventi [...] sono teleologicamente collegati all'esigenza di garantire al Paese sviluppo, crescita ed occupazione a fronte della straordinaria situazione di crisi economica e finanziaria». Le norme statali dovrebbero «essere qualificate come principi fondamentali della materia poiché spetta soltanto al legislatore statale dettare norme di principio volte a contemperare l'indispensabile coinvolgimento dei diversi livelli territoriali di governo con le [...] ragionevoli esigenze di semplificazione amministrativa e di certezza circa la conclusione dei procedimenti».

Il 18 gennaio 2016 la Regione Veneto ha depositato una memoria integrativa, nella quale sviluppa le considerazioni generali svolte nelle premesse del ricorso, attinenti allo squilibrio esistente «tra quantità di risorse raccolte in un dato territorio e spesa pubblica ivi allocata».

Il 2 febbraio 2016 anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria integrativa. In essa si nega il contrasto fra l'art. 7, comma 2, e l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le attività relative alla difesa del suolo rientrerebbero nella materia «tutela dell'ambiente». Quanto al potere di revoca previsto dall'art. 7, comma 3, la difesa erariale osserva che la norma statale ha lo scopo di «intervenire con la massima urgenza nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico»; che la revoca si riferisce a risorse statali trasferite alle regioni con specifico vincolo di destinazione; che le risorse in questione sono assegnate alle regioni da molti anni e non sono state neppure impegnate; che, dunque, la revoca sarebbe giustificata alla luce dei ritardi accumulati e che sarebbe singolare invocare ulteriori verifiche in contraddittorio, nell'attuale situazione di emergenza.

Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto ha impugnato diverse disposizioni 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, fra le quali l'art. 7, commi 2 e 3.



Riservata a separate pronunce la decisione dell'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 133 del 2014, vengono in rilievo in questa sede le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 2 e 3, del citato decreto.

Con riferimento all'art. 7, comma 2 (che disciplina gli interventi di «mitigazione del rischio idrogeologico»), la Regione solleva due questioni di costituzionalità, entrambe fondate sul presupposto che gli interventi in questione inciderebbero, non solo sulla materia della «tutela dell'ambiente», ma anche su quella del «governo del territorio»: da un lato, il secondo periodo di tale disposizione violerebbe il principio di leale collaborazione, in quanto non richiederebbe il coinvolgimento della Regione interessata con riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che individua gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico; dall'altro lato, le disposizioni contenute nel quarto, quinto e sesto periodo dell'art. 7, comma 2, violerebbero l'117, terzo comma, della Costituzione in quanto sarebbero «alquanto dettagliate».

Con riferimento all'art. 7, comma 3 (che prevede la revoca, da parte del Ministro dell'ambiente, delle risorse assegnate in passato alle regioni e ad altri enti - per la realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico - e non utilizzate), sono enucleabili nel ricorso cinque distinte questioni di costituzionalità: *a)* la prima è argomentata per *relationem*, avanzando «[a]naloghe censure», con implicito rinvio a quelle rivolte contro l'art. 7, comma 2; *b)* con la seconda, la Regione lamenta la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto l'art. 7, comma 3, sarebbe «manifestamente irragionevole» là dove prevede, il 12 settembre 2014, la revoca delle risorse assegnate per interventi per i quali «alla data del 30 settembre 2014 non è stato pubblicato il bando di gara o non è stato disposto l'affidamento dei lavori», revoca da disporre senza «[n]essuna verifica concreta in contraddittorio con la Regione» e senza «nessuna considerazione dell'apporto positivo dato, ex art. 53 Cost., al concorso alle spese pubbliche»; inoltre, sarebbe irragionevole, in quanto troppo breve, il termine (di «poco più di due mesi») dato all'ISPRA per gli accertamenti; *c)* ancora, sarebbe violato l'art. 2 Cost., in quanto la configurazione di un «potere sostanzialmente illimitato di revoca» delle risorse assegnate alle regioni per gli interventi idrogeologici metterebbe in pericolo «i diritti inviolabili dei cittadini [...] primo fra tutti il diritto alla vita e quello alla salute»; *d)* la Regione osserva poi che «[a]lla denunciata violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. consegue *de plano* quella dell'art. 118 Cost.»; *e)* infine, la Regione Veneto denuncia la violazione dell'art. 119 Cost., rinviando alle considerazioni svolte nel primo motivo di ricorso e rilevando che l'art. 7, comma 3, sarebbe illegittimo perché contemplerebbe «un potere sostanzialmente illimitato [...] di revoca di risorse [...] senza prevedere alcuna verifica concreta in contraddittorio con la Regione interessata e senza tenere conto dell'eventuale residuo fiscale della Regione in questione».

2.- La prima questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 2, è infondata, in quanto alla disposizione censurata si può attribuire un significato idoneo a renderla compatibile con il principio di leale collaborazione.

2.1.- In primo luogo va osservato che l'art. 7, comma 2, secondo periodo, prevede un atto (di individuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico ammessi al finanziamento) che effettivamente chiama in causa - come sostenuto dalla Regione ricorrente - non solo la «tutela dell'ambiente», ma anche il «governo del territorio». Questa Corte ha già chiarito che la difesa del suolo rientra nella materia della «tutela dell'ambiente» (sentenze n. 109 del 2011, n. 341 del 2010 e n. 232 del 2009), ma ha anche ritenuto necessario, con riferimento specifico alle funzioni statali di programmazione e finanziamento degli interventi di prevenzione del rischio idrogeologico, il coinvolgimento delle regioni. Per questa ragione ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 57, comma 1, lettera *b)* (che attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri l'approvazione del programma nazionale di intervento), e l'art. 58, comma 3, lettera *a)* (che attribuisce al Ministero dell'ambiente la funzione di «programmazione, finanziamento e controllo degli interventi in materia di difesa del suolo»), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto le funzioni in questione «sono tali da produrre effetti significativi sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di governo del territorio», per cui «il principio di leale collaborazione impone un coinvolgimento delle Regioni» (sentenza n. 232 del 2009, richiamata su questo punto dalla sentenza n. 341 del 2010).

È da sottolineare che la stessa legislazione statale riconosce da tempo alle regioni un ruolo importante nella materia della difesa del suolo. Già prima della riforma del Titolo V della Costituzione, l'art. 88, comma 1, lettera *b)*, e comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), manteneva alla competenza degli organi statali la programmazione ed il finanziamento degli interventi di difesa del suolo, previo parere della Conferenza unificata. Nel decreto legislativo n. 152 del 2006, l'art. 59, comma 1, lettere *d)* ed *e)*, prevede la necessità del parere della Conferenza Stato-regioni «sulla ripartizione degli stanziamenti autorizzati da ciascun programma triennale tra i soggetti preposti all'attuazione delle opere e degli interventi individuati dai piani di bacino» e «sui programmi di intervento di competenza statale», e l'art. 72, comma 3, statuisce che «[i]l Comitato dei Ministri di cui all'articolo 57, sentita la Conferenza Stato-regioni, predisporre lo schema di programma nazionale di intervento per il triennio e la ripartizione degli stanziamenti tra le Amministrazioni dello Stato e le regioni».



Sulla base del quadro così sintetizzato, risultante da disposizioni legislative statali e da interventi additivi di questa Corte, si può ritenere che l'art. 7, comma 2, secondo periodo, del d.l. n. 133 del 2014 non estrometta completamente le regioni dalla decisione di individuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico destinati al finanziamento. Il criterio sistematico di interpretazione e, in particolare, il dovere di interpretazione conforme a Costituzione conducono a leggere la disposizione in esame alla luce della disciplina generale della materia e del principio costituzionale di leale collaborazione. Questa Corte ha già dichiarato infondate questioni di costituzionalità sollevate per violazione del principio di leale collaborazione, ritenendo implicitamente già previsti i raccordi invocati dalle regioni ricorrenti, sia pure non menzionati dalle norme impugnate: ciò è avvenuto sia nella materia del finanziamento degli interventi di prevenzione del rischio idrogeologico (sentenza n. 232 del 2009, con riferimento all'approvazione della ripartizione degli stanziamenti di cui all'art. 72, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006), sia in altre materie (sentenza n. 19 del 2015, riguardante il patto di stabilità, sentenza n. 278 del 2010, riguardante le centrali nucleari, sentenza n. 235 del 2010, riguardante l'utilizzo del personale scolastico, sentenza n. 451 del 2006, riguardante il Fondo per l'edilizia a canone speciale, sentenza n. 227 del 2004, riguardante il potere sostitutivo).

Precisato che il coinvolgimento delle regioni può ritenersi implicitamente richiesto anche dalla disposizione impugnata nel presente giudizio, è da aggiungere che tale coinvolgimento può assumere forme differenti, in coerenza con la natura del principio di leale collaborazione, che è «susceptibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione» (sentenza n. 308 del 2003), e «per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni» (sentenza n. 50 del 2005).

Così, ad esempio, il raccordo con le regioni può tradursi, oltre che nell'adozione del decreto di cui all'art. 7, comma 2, secondo periodo, previo parere della Conferenza Stato-regioni (o unificata), nell'adozione dello stesso atto sulla base di proposte avanzate dalle regioni.

Questa seconda eventualità si è effettivamente verificata nella fase di attuazione della disposizione impugnata. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2015 che ha dato parziale attuazione all'art. 7, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, ha individuato «gli interventi di riduzione del rischio alluvionale tempestivamente cantierabili in quanto dotati di progettazione definitiva o esecutiva, con l'indicazione del finanziamento statale richiesto, che fanno parte del Piano stralcio per le aree metropolitane e le aree urbane con alto livello di popolazione esposta al rischio» (art. 1), sulla base di proposte avanzate dalle regioni. Ciò è avvenuto in virtù di quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 maggio 2015, recante in allegato un documento intitolato «Individuazione dei criteri e delle modalità per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico», il punto 2 del quale prevede che «[l]e richieste di finanziamento per interventi di mitigazione del rischio idrogeologico dovranno essere inserite nella piattaforma ReNDiS-web (Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa Suolo) a cura delle Regioni e province Autonome o dei soggetti dalle stesse accreditati».

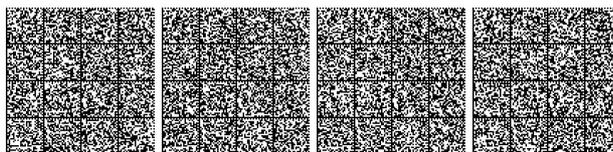
Pertanto, la prima questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 2, è infondata nei termini appena esposti.

3.- Anche la seconda questione sollevata con riferimento allo stesso art. 7, comma 2, è infondata.

Le disposizioni contenute nel quarto, quinto e sesto periodo dell'art. 7, comma 2, sono censurate per la loro natura dettagliata, incompatibile, secondo la ricorrente, con le competenze regionali in materia di «governo del territorio». Si tratta, tuttavia, di previsioni che riguardano specificamente gli «interventi integrati», con riferimento ai quali l'interesse ambientale assume peso prevalente rispetto alla materia «governo del territorio». E la stessa previsione invocata nel ricorso per dimostrare l'afferenza al «governo del territorio» («Nei suddetti interventi assume priorità la delocalizzazione di edifici e di infrastrutture potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità») attiene, in realtà, non solo a questa materia concorrente, ma prioritariamente a quella, riservata alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., della «sicurezza» (sentenza n. 21 del 2010). Nel complesso, dunque, gli interessi facenti capo alle competenze esclusive statali possono ritenersi prevalenti su quelli afferenti al «governo del territorio».

4.- Si può ora passare all'esame della prima questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 3.

4.1.- Essa è argomentata semplicemente con un rinvio, «interno» al ricorso, alle doglianze rivolte contro l'art. 7, comma 2 («Analoghe censure [...]»). La motivazione tramite rinvio «interno» è ammissibile (sentenze n. 68 del 2011 e n. 438 del 2008), purché sia chiara la portata della questione. Nel caso di specie, benché la Regione non precisi quali parametri siano violati dalle norme censurate, risulta con sufficiente chiarezza che essa intende contestare la violazione del principio di leale collaborazione ed il carattere dettagliato delle norme con riferimento alla revoca delle risorse e agli accertamenti dell'ISPRA. Dunque, la censura - sia pure assai concisa - raggiunge la soglia dell'ammissibilità.



4.2.- Nel merito, la questione è infondata.

Quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, questa Corte ha già chiarito che, in caso di revoca di risorse assegnate alle regioni e da tempo inutilizzate, le esigenze di leale collaborazione possono essere considerate recessive (sentenza n. 105 del 2007: «Né la sfera di competenze costituzionalmente garantita delle Regioni, né il principio di leale collaborazione risultano violati da una norma che prende atto dell'inattività di alcune Regioni nell'utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato»; nello stesso senso, sentenza n. 16 del 2010). Nel caso in esame, peraltro, va rilevato che l'art. 7, comma 3, prevede che la revoca delle risorse sia disposta «previo parere favorevole dell'Autorità di distretto territorialmente competente» e, in base all'art. 63 del d.lgs. n. 152 del 2006 (sia nel testo vigente al momento dell'entrata in vigore del d.l. n. 133 del 2014, sia nel testo attualmente vigente, come sostituito dall'art. 51 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, recante «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali»), la conferenza istituzionale permanente comprende «i Presidenti delle regioni e delle province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico». Dunque, le regioni sono coinvolte nell'adozione dell'atto di revoca (sentenza n. 341 del 2010).

Quanto al carattere dettagliato delle disposizioni relative alla revoca delle risorse e all'istruttoria dell'ISPRA, la questione risulta infondata perché - anche a prescindere dalla considerazione che, in caso di concorrenza di competenze, l'intervento del legislatore statale è ammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 231 del 2005) e che, nel caso di specie, la competenza concorrente in materia di «governo del territorio» non si può certo considerare prevalente su quella esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente» - l'art. 7, comma 3, primo e secondo periodo, si limita a prevedere le funzioni statali e a dettare le norme essenziali al loro svolgimento. Dunque, non essendo contestata dalla Regione la spettanza al livello statale accentrato delle funzioni in questione, non si può negare allo Stato la possibilità di completare la scelta attributiva del potere con la cornice normativa indispensabile alla sua operatività.

5.- La seconda e la terza questione sollevate con riferimento all'art. 7, comma 3, fondate su una presunta violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost., sono inammissibili per insufficiente motivazione sulla ridondanza delle lamentate violazioni sulle competenze costituzionali della ricorrente.

Anche in questo caso, la Regione utilizza la tecnica del rinvio "interno" per argomentare tale ridondanza: essa, infatti, afferma la propria «piena legittimazione [...] a sollevare censure di violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost.», rinviando «a tutto quanto precisato a margine del primo motivo» di ricorso.

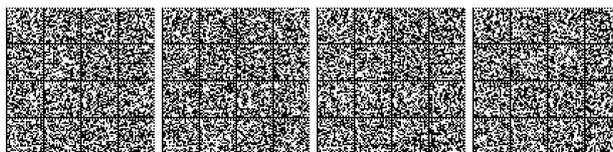
Ora, nel primo motivo la Regione si sofferma sul tema della ridondanza, affermando di essere «pienamente legittimata a denunciare la violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost., perché, pur trattandosi di precetti costituzionali che formalmente non attengono al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione, cionondimeno la loro violazione comporta, nel caso di specie, una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o, comunque, ridonda sul riparto di competenze legislative», e citando alcune sentenze di questa Corte.

Come è agevole riscontrare, la Regione non indica le materie di propria competenza sulle quali si rifletterebbe negativamente la violazione dei parametri esterni al Titolo V della Parte II della Costituzione. Neppure la citazione della sentenza n. 236 del 2013 giova a motivare la ridondanza. Per dimostrare che la violazione del parametro estraneo alla competenza si traduce in una lesione indiretta delle sue prerogative costituzionali, la Regione dovrebbe allegare che la norma statale incostituzionale incide su una determinata materia regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 220 e n. 8 del 2013, n. 221 e n. 80 e n. 22 del 2012), mentre essa si limita a ricordare una precedente pronuncia di accoglimento in un caso ritenuto simile. Si consideri inoltre che, se anche la Regione avesse meglio argomentato la ridondanza nel primo motivo di ricorso, difficilmente il rinvio a quella motivazione - contenuto nel secondo motivo - sarebbe stato idoneo a sostenere le censure di violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost., avanzate nei confronti dell'art. 7, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, data la diversità delle rispettive fattispecie.

6.- La quarta questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 3, è inammissibile per assoluta genericità della motivazione.

La ricorrente lamenta, senza alcun'altra precisazione, che «[a]lla denunciata violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. consegue *de plano* quella dell'art. 118 Cost.». La Regione non indica quale disposizione, all'interno dell'art. 118, sarebbe violata, né illustra in alcun modo le ragioni per le quali l'art. 7, comma 3, violerebbe l'art. 118 Cost. Questa Corte ha più volte chiarito che l'esigenza di una adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale «si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali», e che il ricorrente deve identificare non solo i termini delle questioni di legittimità costituzionale ma anche «le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale» (*ex multis*, sentenze n. 3 del 2016 e n. 273 del 2015).

7.- La quinta questione sollevata con riferimento all'art. 7, comma 3, è inammissibile.



Premesso che il profilo della censura relativo all'asserito mancato contraddittorio con la Regione è già stato esaminato (nel punto 4.2.), occorre qui soffermarsi sulla lamentata mancata considerazione del cosiddetto "residuo fiscale" della Regione Veneto, al quale conseguirebbe la violazione dell'art. 119 Cost. A tale proposito la ricorrente rinvia a quanto argomentato nel primo motivo di ricorso, nel quale viene censurato l'«esorbitante residuo fiscale della Regione Veneto», che si traduce nel «saldo' fra ciò che ciascuna Regione riceve in termini di spesa pubblica e il suo contributo in termini di prelievo fiscale».

In primo luogo, la questione è inammissibile per genericità, in quanto la ricorrente non spiega affatto perché l'art. 7, comma 3, avrebbe dovuto dare rilievo al "residuo fiscale", nell'ambito di una disciplina avente lo scopo di accelerare gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico. Non è chiaro, cioè, perché lo Stato dovrebbe revocare le risorse (assegnate alle regioni per realizzare interventi di difesa del suolo e inutilizzate) solo qualora la regione inerte non abbia un "residuo fiscale".

Oltre a ciò, come questa Corte ha già chiarito, il parametro del "residuo fiscale" non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119 Cost., sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza, sia perché «l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata» (sentenza n. 69 del 2016).

Da quanto considerato deriva, dunque, l'inammissibilità della questione per l'assoluta inconferenza del parametro richiamato dalla ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) *dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, 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, sollevata, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;*

2) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;*

3) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, sollevate, in riferimento al principio di leale collaborazione e all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;*

4) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 97, 118 e 119 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2016.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

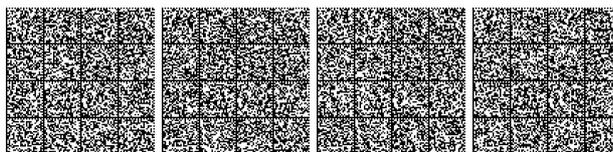
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



n. 84

Sentenza 22 marzo - 13 aprile 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procreazione medicalmente assistita - Divieto di revoca del consenso al trattamento dopo l'avvenuta fecondazione dell'ovulo - Divieto di sperimentazione sull'embrione che non risulti finalizzata alla tutela della salute e allo sviluppo dello stesso.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), artt. 6, comma 3, ultimo capoverso, e 13, commi 1, 2 e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, 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. 6, comma 3, ultimo capoverso, e 13, commi 1, 2 e 3, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), promosso dal Tribunale ordinario di Firenze nel procedimento civile vertente tra C.S.A. ed altro e il Centro di fecondazione assistita "Demetra" srl ed altra, con ordinanza del 7 dicembre 2012, iscritta al n. 166 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione di C.S.A. ed altro, fuori termine, nonché gli atti di intervento della Associazione Vox - Osservatorio italiano sui Diritti e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato Gianni Baldini per C.S.A. ed altro, Massimo Clara per l'Associazione Vox - Osservatorio italiano sui Diritti e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza in data 7 dicembre 2012 (r.o. n. 166 del 2013), il Tribunale ordinario di Firenze, in composizione monocratica, sottopone a scrutinio di costituzionalità:

a) l'art. 13 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), quanto al «divieto assoluto», ivi previsto, «di qualsiasi ricerca clinica o sperimentale sull'embrione che non risulti finalizzata alla tutela dello stesso», per sospetto contrasto con gli artt. 9, 32 e 33, primo comma, della Costituzione;

b) l'art. 6, comma 3, ultimo capoverso, della legge stessa, quanto al «divieto assoluto di revoca del consenso alla PMA dopo l'avvenuta fecondazione dell'ovulo», in riferimento agli artt. 2, 13 e 32 Cost.;



c) i commi da 1 a 3 dell'art. 13 e l'art. 6, comma 3, ultimo capoverso, della medesima legge, per denunciata violazione degli artt. 2, 3, 13, 31, 32 e 33, primo comma, Cost.

2.- Le (formalmente tre ma, come emerge da una lettura sistematica della predetta ordinanza di rimessione, sostanzialmente *due*) questioni di legittimità costituzionale, portate all'esame di questa Corte, sono state sollevate nell'ambito di un procedimento di urgenza ex art. 700 del codice di procedura civile, esperito in corso di causa, nel quale la ricorrente, che si era sottoposta a trattamento di procreazione medicalmente assistita (di qui in avanti «PMA»), chiedeva, unitamente al proprio coniuge, al Tribunale di Firenze, di ordinare, al centro medico al quale si era rivolta, di riconsegnarle gli embrioni prodotti (dieci in tutto), avendo intenzione di destinare i nove embrioni risultati non impiantabili (quattro perché non biopsabili e cinque perché affetti da esostososi) ad attività mediche diagnostiche e di ricerca scientifica connesse alla propria (trasmessa) patologia genetica e intendendo, comunque, revocare il consenso, già prestato, al trasferimento in utero anche del decimo embrione residuo, trattandosi di «materiale di media qualità».

3.- Premessane la rilevanza, al fine del decidere sulla domanda cautelare delle parti (strumentalmente connessa a quella formulata in via di azione principale), il Tribunale rimettente ritiene non manifestamente infondata sia la questione relativa al divieto di ricerca scientifica sugli embrioni soprannumerari (ove) non idonei a scopi procreativi, di cui all'art. 13, commi da 1 a 3, della legge n. 40 del 2004, in riferimento ai parametri di cui agli artt. 2, 3, 9, 13, 31, 32 e 33, primo comma, Cost.; sia la questione concernente il divieto di revoca del consenso alla PMA dopo l'avvenuta fecondazione dell'ovulo, di cui all'art. 6, comma 3, ultimo capoverso, della stessa legge, per contrasto con gli artt. 2, 3, 13, 31, 32 e 33, primo comma, Cost.

3.1.- Quanto alla prima questione, prospetta, infatti, il rimettente che il divieto censurato, nella sua assolutezza, si risolve «nella completa negazione delle esigenze individuali e collettive sottese all'attività di ricerca scientifica, proprio in quei settori quali la terapia genica e l'impiego delle cellule staminali embrionali, che la comunità medico-scientifica ritiene fra i più promettenti per la cura di numerose e gravi patologie».

3.2.- A sua volta, sempre secondo il Tribunale *a quo*, il divieto, sub art. 6, comma 3, ultimo capoverso, della legge n. 40 del 2004, di revoca del consenso al trattamento di PMA dopo la fecondazione dell'ovocita, rappresenterebbe una palese violazione del principio regolativo del rapporto medico/paziente, poiché il paziente verrebbe espropriato della possibilità di revocare l'assenso al medico di eseguire atti sicuramente invasivi della propria integrità psico-fisica.

4.- Ha spiegato intervento in questo giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.

La difesa erariale, preliminarmente, eccepisce (illustrandola anche con successiva memoria) l'inammissibilità della questione sollevata in relazione all'art. 6, comma 3, ultimo capoverso, della l. n. 40 del 2004 (già dichiarata tale con la sentenza n. 151 del 2009, in quanto prospettata «al solo fine di dare coerenza al sistema»), deducendone il difetto di rilevanza, in quanto, nel caso di specie, la ricorrente, dopo aver dichiarato di non volersi sottoporre all'impianto nell'utero dell'unico embrione (tra i dieci prodotti) sicuramente non affetto da patologie e aver appreso che non le era più consentito recedere dal consenso prestato, aveva poi, comunque accettato il trattamento di PMA.

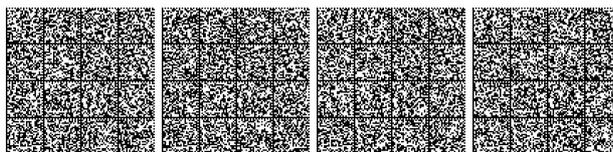
Inammissibili - sempre secondo la difesa statale - sarebbero anche le ulteriori questioni sollevate nell'ordinanza di rimessione, perché formulate in modo incerto ed alternativo, non chiarendo il giudice *a quo* se il contrasto con gli artt. 32 e 33, primo comma, Cost. avrebbe dovuto portare alla caducazione dell'intero art. 13 della predetta legge n. 40 del 2004, ovvero unicamente dei soli primi tre commi.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi da 1 a 3, della legge impugnata sarebbe infine, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, non fondata nel merito, in quanto diretta a sindacare il bilanciamento di valori (tra l'interesse alla tutela dell'embrione e quello allo sviluppo della scienza) non irragionevolmente operato dal legislatore nazionale e, in ogni caso, risulterebbe volta ad introdurre una modifica dell'assetto normativo demandata, in via esclusiva, al legislatore.

5.- I coniugi ricorrenti nel giudizio *a quo* hanno depositato atto di costituzione tardiva e contestuale istanza di rimessione in termini.

6.- Ha anche chiesto di intervenire in giudizio, per aderire alla prospettazione del giudice *a quo*, l'Associazione Vox - Osservatorio italiano sui Diritti, ritenendosi a ciò legittimata in ragione dei suoi obiettivi statutari, tra i quali quello di «aiutare le persone a conoscere, difendere e rivendicare i propri diritti».

7.- Dopo un rinvio a nuovo ruolo della trattazione delle riferite questioni, disposto in attesa della pubblicazione della sentenza della Grande Chambre della Corte europea dei diritti dell'uomo, in causa Parrillo contro Italia (vertente su caso analogo, relativo al medesimo art. 13 della legge n. 40 del 2004, in quella sede denunciato per asserita violazione degli artt. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e 1 del Protocollo addizionale) - pubblicazione intervenuta solo il 27 agosto 2015 - è stata rifissata l'udienza di discussione del 22 marzo 2016.



8.- In prossimità di detta udienza, il 15 gennaio 2016, il collegio difensivo (nel frattempo ampliato) dei due prede-
detti coniugi e la difesa dell'Associazione Vox - Osservatorio italiano sui Diritti hanno depositato congiunta richiesta
di ammissione di prova orale, in persona di alcuni scienziati, da essi indicati in merito alla potenzialità della ricerca
sugli embrioni.

9.- Il successivo 1° marzo 2016, hanno depositato rispettive ulteriori memorie il Presidente del Consiglio dei
ministri, le parti private e l'Associazione Vox - Osservatorio italiano sui Diritti.

La difesa dello Stato, oltre a ribadire le precedenti proprie conclusioni, ha contestato che nella specie sussistano «i
presupposti per una attività istruttoria né in generale, né in particolare con riferimento a quella specificamente richie-
sta», poiché «in ogni caso, i nominativi indicati della citata istanza di parte sono quelli di studiosi che hanno scritto
sull'argomento e i cui contributi scientifici (definiti dalla dottrina "microverità scientifiche") possono essere facilmente
acquisiti e considerati nell'ambito della consueta attività preparatoria da parte degli Uffici della Corte».

La difesa dei coniugi ricorrenti e quella dell'Associazione hanno (questa volta disgiuntamente) ribadito, viceversa,
entrambe la necessità dell'audizione degli studiosi indicati nella istanza istruttoria.

La difesa dei coniugi ha insistito, infine, per l'ammissione della memoria di costituzione «presentata oltre i termini
per caso fortuito», rimandando alle ragioni espresse nella memoria stessa.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza in epigrafe, emessa nella fase cautelare incidentale del giudizio di cognizione di cui si è in
narrativa detto, il Tribunale ordinario di Firenze, in composizione monocratica - con riguardo alla legge (della quale è
chiamato sotto duplice aspetto a fare applicazione) 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medi-
calmente assistita) - ha sollevato (così testualmente in dispositivo del provvedimento di rimessione) «questione di
legittimità costituzionale:

a) dell'art. 13 [...] (divieto assoluto di qualsiasi ricerca clinica o sperimentale sull'embrione che non risulti fina-
lizzata alla tutela dello stesso) per contrasto con gli artt. 9, 32, 33 1° comma Cost.;

b) dell'art. 6, comma 3 u.c. [...] (divieto assoluto di revoca del consenso alla PMA dopo l'avvenuta fecondazione
dell'ovulo) per contrasto con gli artt. 2, 13, 32 Cost.

c) dell'art. 13 comma 1, 2, 3 e 6 comma 3 u.c. [...] in quanto affetto da illogicità ed irragionevolezza, per contrasto
con gli artt. 2, 3, 13, 31, 32 e 33 1 comma Cost.».

2.- In realtà - come è dato evincere dalla motivazione (al di là della non lineare corrispondenza ad essa del dispo-
sitivo) della ordinanza in esame - il Tribunale *a quo* non censura l'intero articolo 13 della legge n. 40 del 2004, ma,
inequivocabilmente, per un verso, i (soli) commi da 1 a 3 dello stesso art. 13, per contrasto con gli artt. 2, 3 (sotto il
profilo della ragionevolezza), 9, 13, 31, 32 e 33, primo comma, della Costituzione e, per altro verso, il precedente art. 6,
comma 3, ultimo capoverso, per violazione degli artt. 2, 3, 13, 31, 32 e 33, primo comma, Cost.

2.1.- La prima questione investe l'art. 13, con esclusivo riferimento, quindi, ai suoi primi tre commi.

Le censure, al riguardo formulate, specificamente e unicamente risultano, comunque, rivolte alla previsione del
«divieto assoluto di qualsiasi ricerca clinica o sperimentale che non sia finalizzata alla tutela dell'embrione stesso», e
con le stesse si sollecita una pronuncia additiva, tale da comportare un temperamento all'assolutezza di quel divieto,
nel senso che ove rimanga, in concreto, accertato che l'embrione non sia più impiegabile a fini procreativi (e, quindi,
risulti destinato a rapida "estinzione"), esso possa essere utilizzato, previa acquisizione del consenso dei generanti, per
altri scopi «costituzionalmente rilevanti», quale quello della ricerca scientifica bio-medica in funzione (anche) della
tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività.

Sotto il profilo della rilevanza, il rimettente ritiene che la questione sia strumentale al soddisfacimento degli
interessi azionati nel caso di specie, dal momento che - avendo gli attori crioconservato nove embrioni (di cui cinque
risultati affetti dalla patologia della esostososi e quattro non sottoponibili a biopsia) che, per loro espressa decisione,
non sarebbero stati mai utilizzati nel processo procreativo - tali embrioni "soprannumerari" sarebbero inevitabilmente
destinati all'autodistruzione, mentre esse parti vorrebbero che fossero utilizzati per attività mediche diagnostiche e di
ricerca scientifica connesse alla propria patologia genetica.

Quanto alla non manifesta infondatezza di detta questione, il Tribunale ordinario di Firenze rileva che la normativa
denunciata - nella parte, appunto, in cui pone un divieto assoluto di qualsiasi ricerca scientifica, sugli embrioni residuati
da procedimenti di procreazione medicalmente assistita (da ora in poi «PMA»), non finalizzata alla tutela dell'embrione



stesso - violerebbe gli artt. 2, 3, 9, 13, 31, 32 e 33, primo comma, Cost. (solo per obiter, in motivazione, sono richiamati anche gli «artt. 1, 5 e 18 della Convenzione di Oviedo sulle Biotecnologie»), per irragionevolezza del bilanciamento, così operato, tra tutela dell'embrione e interesse alla ricerca scientifica, ove si tratti (come nel caso sub iudice) di embrioni malati, o dei quali non sia noto lo stato di salute, il cui impianto sia stato rifiutato dalla coppia generatrice, che invece intenda destinarli alla ricerca scientifica, attesa l'alternativa delle loro certa distruzione.

2.2.- La seconda questione investe, come già rilevato, l'art. 6, comma 3, ultimo capoverso, della legge n. 40 del 2004.

Secondo la prospettazione del rimettente, la previsione che il consenso al trattamento di PMA non possa essere revocato dopo la fecondazione dell'ovocita, contenuta in detta norma, rappresenterebbe una palese violazione del principio regolativo del rapporto medico/paziente, poiché il paziente verrebbe espropriato della possibilità di revocare l'assenso al medico di eseguire atti sicuramente invasivi della propria integrità psico-fisica, avuto riguardo anche al momento particolarmente delicato dell'attività medica, atteso che il trattamento, tutt'altro che concluso, verrebbe a trovarsi in una fase intermedia a cui necessariamente seguirebbe il momento essenziale culminante del trasferimento in utero del materiale prodotto. Da ciò discendendo, quindi, la violazione (anche per tale aspetto) degli artt. 2, 3, 13, 31, 32 e 33, primo comma, Cost.

Ad avviso del Tribunale fiorentino - ancorché la ricorrente (dopo iniziale rifiuto) si fosse poi determinata ad effettuare il trattamento di PMA, utilizzando l'ultimo embrione (di media qualità) dei dieci da essa complessivamente prodotti - anche la riferita seconda questione manterrebbe la sua rilevanza, per avere l'interessata manifestato l'intenzione di ripetere il trattamento di PMA (non avendo quello precedente ottenuto l'esito sperato), con riserva, però, di decidere (in quel successivo contesto) se sottoporsi o meno al trasferimento in utero del materiale prodotto, solo in esito alla indagine genetica pre-impianto, sullo stesso, che ne avesse confermato la qualità.

3.- Di entrambe le suddette questioni, l'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito la inammissibilità.

In subordine, ha contestato la fondatezza, nel merito, della impugnativa relativa ai commi da 1 a 3 dell'art. 13 della legge n. 40 del 2004.

4.- L'istanza di rimessione in termini dei coniugi ricorrenti nel processo *a quo*, costituitisi tardivamente in questo giudizio, e la richiesta di ammissione di intervento, proveniente dall'Associazione Vox - Osservatorio italiano dei Diritti, sono state dichiarate entrambe inammissibili - e tale è stata, di conseguenza, dichiarata anche l'istanza di audizione di testi congiuntamente proposta da dette parti - con ordinanza di questo Collegio emessa all'udienza del 22 marzo 2016, che qui si conferma, e che resta allegata alla presente sentenza.

5.- Le due questioni sottoposte al vaglio di questa Corte sono state sollevate, come detto, in un procedimento d'urgenza, ma ciò non è di ostacolo alla loro ammissibilità, non avendo il Tribunale *a quo* provveduto in via definitiva sulla istanza cautelare dei ricorrenti, e non avendo, perciò, consumato la sua potestas iudicandi (per tutte, sentenze n. 96 del 2015, n. 200 e n. 162 del 2014, n. 172 del 2012, n. 151 del 2009).

6.- Va esaminata anzitutto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, ultimo capoverso, della legge n. 40 del 2004.

6.1.- La questione è inammissibile per il carattere meramente ipotetico, e non attuale, della sua rilevanza.

Lo stesso Tribunale fiorentino riferisce, infatti, che la ricorrente, dopo avere, in un primo momento, dichiarato di non volersi sottoporre all'impianto in utero dell'unico embrione (tra i dieci prodotti) sicuramente non affetto da patologie, ha poi comunque accettato di portare a termine - e ciò ha fatto, sia pur con esito non positivo - il trattamento di PMA.

Il dubbio di legittimità costituzionale del divieto di revoca del consenso all'impianto dopo la fecondazione dell'ovulo risulta così privo, appunto, di rilevanza nel giudizio *a quo*. Né a diverso avviso si può pervenire, argomentando (come fa il rimettente) che «I ricorrenti intendono ripetere il ciclo di PMA, onde impellente è la risoluzione di ogni questione relativa alla manifestazione della volontà», posto che tale intento, pro futuro, non vale a rendere "attuale" la questione della revoca del consenso nell'ambito del giudizio principale, una volta che, nel contesto del ciclo di PMA del quale ivi si discute, l'interessata ha poi di fatto, comunque, consentito al trasferimento in utero dell'unico embrione (tra quelli prodotti) non affetto da patologia.

6.2.- Del resto, il giudice *a quo* - dopo aver sottolineato che la prescrizione di cui all'art. 6 in esame, «già di per sé sprovvista di sanzione per l'ipotesi di violazione, è stata ulteriormente sfumata dalla deroga, introdotta dalla pronuncia della Corte, al divieto assoluto di crioconservazione degli embrioni, in tutti i casi in cui il medico rilevi fondati rischi per la salute della donna nel procedere al loro impianto» - ammette che gli «aspetti problematici [che] residuano», in ordine a detta disposizione, prescindono da un concreto collegamento alla vicenda per cui è causa, essendo, a suo avviso



su un piano generale, attinenti ad un «profilo pratico-operativo» (evidentemente, di per sé però estraneo alla quaestio legitimitatis) e ad un «profilo sistematico», e cioè a quel «fine di dare coerenza al sistema» in relazione al quale già la sentenza n. 151 del 2009 ha dichiarato manifestamente inammissibile, per difetto di rilevanza, la pressoché identica questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge n. 40 del 2004.

7.- Con riguardo, poi, alla denuncia di illegittimità costituzionale del successivo art. 13 della legge n. 40 del 2004, viene preliminarmente in esame l'eccezione formulata dalla difesa dello Stato, per la quale - avendo il rimettente fatto alternativamente riferimento, ora a detta norma nella sua interezza, ora ai soli primi tre suoi commi, «senza che la prospettata alternatività sia risolta» - la correlativa questione sarebbe inammissibile in quanto sollevata «in modo incerto [...] e in forma ancipite».

Si è già detto, però, come da una lettura sistematica dell'ordinanza di rinvio si evinca la riferibilità, senza dubbio alcuno, della questione in esame ai soli primi tre commi del menzionato art. 13 per quanto specificamente attiene all'ivi previsto «divieto assoluto di qualsiasi ricerca clinica o sperimentale che non sia finalizzato alla tutela dell'embrione stesso», cui unicamente sono, del resto, rivolte le censure del Tribunale fiorentino.

E ciò, evidentemente, esclude la fondatezza della riferita eccezione.

8.- Nel merito, prospetta il Tribunale ordinario di Firenze - è questo propriamente il cuore dell'ordinanza di rimesione - che un tale divieto assoluto di ricerca sperimentale sugli embrioni soprannumerari (ancorché) non impiantabili, si risolva «nella completa negazione delle esigenze individuali e collettive sottese all'attività di ricerca scientifica, proprio in quei settori quali la terapia genica e l'impiego delle cellule staminali embrionali, che la comunità medico-scientifica ritiene fra i più promettenti per la cura di numerose e gravi patologie, nonché, in modo del tutto irrazionale, nella negazione di qualunque bilanciamento tra dette esigenze, espressione di valori costituzionalmente tutelati, e lo statuto dell'embrione, in assenza di qualunque bilanciamento che contemperino la previsione con le ragioni di inutile salvaguardia di quest'ultimo, in quanto affetto da patologie».

E sostiene che ciò, appunto, inneschi il contrasto del denunciato art. 13, *in parte qua*, della legge n. 40 del 2004 con i plurimi evocati parametri costituzionali (artt. 2, 3, 9, 13, 31, 32 e 33, primo comma, Cost.).

8.1.- La questione, così sollevata, rimanda al conflitto, gravido di implicazioni etiche oltreché giuridiche, tra il diritto della scienza (e i vantaggi della ricerca ad esso collegati) e il diritto dell'embrione, per il profilo della tutela (debole o forte) ad esso dovuta in ragione e in misura del (più o meno ampio) grado di soggettività e di dignità antropologica che gli venga riconosciuto.

Un conflitto, in ordine alla cui soluzione i giuristi, gli scienziati e la stessa società civile sono profondamente divisi. Ed anche le legislazioni, i comitati etici e le commissioni speciali dei molti Paesi che hanno affrontato il problema, approfondendone le implicazioni, sono ben lungi dell'essere pervenuti a risultati su cui converga un generale consenso.

8.2.- Nel nostro ordinamento, la possibilità di creare embrioni non portati a nascita - embrioni comunemente definiti soprannumerari o residuali - è venuta ad emersione, sul piano giuridico, con la sentenza di questa Corte n. 151 del 2009, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui vietava la produzione di embrioni in numero superiore a tre e ne imponeva, comunque, la destinazione ad un unico e contemporaneo impianto. Ed ha, in conseguenza di ciò, derogato al divieto di crioconservazione sancito, in via generale, nel precedente comma 1 della stessa disposizione, in ragione della necessità del ricorso alla tecnica di congelamento, nei centri di PMA, con riguardo, appunto, agli embrioni prodotti ma non impiantati.

Il numero degli embrioni residuali privi di trasferimento, in particolare perché malati, risulta poi virtualmente ampliato in conseguenza e per effetto della successiva sentenza n. 96 del 2015. La quale - nel dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui non consentivano il ricorso alle tecniche di PMA alle coppie fertili, portatrici di malattie genetiche trasmissibili, rispondenti ai medesimi criteri di gravità di cui all'art. 6, comma 1, lettera *b*), della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza) - ha con ciò reso possibile la diagnosi preimpianto, al fine appunto di evitare il trasferimento, in utero della donna, degli embrioni affetti da siffatte patologie genetiche. Per i quali anche risulta, di conseguenza, derogato il divieto di crioconservazione.

Infine, con la sentenza n. 229 del 2015, questa Corte, intervenendo in ambito penale - oltre a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 3, lettera *b*), e 4, della legge n. 40 del 2004 (sul reato di selezione degli embrioni), in (esclusiva) correlazione al contenuto della precedente sentenza n. 96 del 2015 - ha, invece, escluso la fondatezza della questione (contestualmente in quel giudizio sollevata) di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 6, della stessa legge, che vieta penalmente sanzionandola, la condotta di soppressione degli embrioni, anche ove affetti da malattia genetica. E ciò, sulla premessa che l'embrione, «quale che ne sia il, più o meno ampio, riconoscibile grado di soggettività correlato alla genesi della vita, non è certamente riducibile a mero materiale biologico»; e sulla



base della considerazione per cui «il vulnus alla tutela della dignità dell’embrione (ancorché) malato, quale deriverebbe dalla sua soppressione tamquam res, non trova [...] giustificazione, in termini di contrappeso, nella tutela di altro interesse antagonista».

8.2.1.- Conclusivamente emerge dalla ricordata giurisprudenza che:

la dignità dell’embrione, quale entità che ha in sé il principio della vita (ancorché in uno stadio di sviluppo non predefinito dal legislatore e tuttora non univocamente individuato dalla scienza), costituisce, comunque, un valore di rilievo costituzionale «riconducibile al precetto generale dell’art. 2 Cost.» (sentenza n. 229 del 2015);

la tutela dell’embrione non è suscettibile di affievolimento (ove *e*) per il solo fatto che si tratti di embrioni affetti da malformazione genetica, e nella stessa è stata individuata la *ratio* della norma penale (art. 14, commi 1 e 6, della legge n. 40 del 2004) incriminatrice della condotta di soppressione anche di embrioni ammalati non impiantabili (sentenza n. 229 del 2015);

come ogni altro valore costituzionale, anche la tutela dell’embrione è stata ritenuta soggetta a bilanciamento, specie al fine della «tutela delle esigenze della procreazione» ed a quella della salute della donna (sentenze n. 151 del 2009 e n. 96 del 2015).

Correttamente premette, dunque, il rimettente come sia “nuova” a questa Corte (e neppure implicitamente coinvolta dalle precedenti sue pronunzie) la questione, che ora egli solleva, «inerente il bilanciamento costituzionalmente ragionevole tra tutela dell’embrione e interesse alla ricerca scientifica finalizzata alla tutela della salute (individuale e collettiva)».

9.- Il divieto di sperimentazione sugli embrioni, contenuto nell’art. 13 della legge n. 40 del 2004, era stato - come è noto - parallelamente, per altro, censurato innanzi alla Corte di Strasburgo, per contrasto con gli artt. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (CEDU), e 1 del Protocollo addizionale.

La correlativa causa (Parrillo contro Italia) è stata, nel frattempo, decisa dalla Grande Chambre con sentenza del 27 agosto 2015.

La Corte europea ha dichiarato, con detta sentenza, non ricevibile il ricorso della parte per il profilo della denunciata violazione dell’art. 1 del Protocollo addizionale (che tutela il diritto della persona al rispetto dei suoi beni). E ciò ha fatto, lasciando deliberatamente in disparte la «delicata e controversa questione del momento in cui inizia la vita umana», ritenendo, viceversa, decisiva ed assorbente la considerazione che gli embrioni non possono essere ricondotti al rango di “beni” («human embryos can not be reduced to “possessions” within the meaning of that provision»).

Ha escluso poi (con un unico voto dissenziente) la prospettata violazione dell’art. 8 della CEDU, sul rilievo che il diritto, invocato dalla ricorrente, di donare gli embrioni (da lei prodotti) alla ricerca scientifica non trova copertura in quella disposizione, in quanto non riguarda un aspetto particolarmente importante dell’esistenza e della identità della ricorrente medesima («it does not concern a particularly important aspect of the applicant’s existence and identity»).

Nella stessa sentenza, la Corte di Strasburgo, ha, comunque osservato, in premessa, che la questione della donazione degli embrioni non destinati a impianto solleva chiaramente delicate questioni morali ed etiche e che i documenti di diritto comparato di cui dispone dimostrano che, contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, non esiste un vasto consenso europeo in materia (paragrafo 176). Infatti, mentre diciassette, dei quaranta Stati membri dei quali la Corte possiede informazione hanno adottato un approccio permissivo in questo campo (paragrafo 177), altri Paesi hanno leggi che vietano espressamente qualunque ricerca sulle cellule embrionali, ed altri ancora consentono la ricerca in discussione a condizioni rigorose (paragrafo 178). L’Italia non è, pertanto, l’unico Stato membro del Consiglio d’Europa che vieta la donazione di embrioni umani alla ricerca scientifica (paragrafo 179). Ed è per tali motivi che la Corte ritiene che il Governo non abbia ecceduto l’ampio margine di discrezionalità di cui godeva nel caso di specie (paragrafo 197).

10.- Senza, dunque, entrare in collisione con i parametri europei (non direttamente, per altro, in questo giudizio evocati) il legislatore italiano del 2004 ha correlato la tutela dell’embrione alla ricerca scientifica, disponendo (così testualmente sub comma 2 del denunciato art. 13 della legge n. 40) che «La ricerca clinica e sperimentale su ciascun embrione umano è consentita a condizione che si perseguano finalità esclusivamente terapeutiche e diagnostiche ad essa collegate volte alla tutela della salute e allo sviluppo dell’embrione stesso, e qualora non siano disponibili metodologie alternative».

Ancorché il *referendum* popolare abrogativo di detta norma, dichiarato ammissibile con sentenza di questa Corte n. 46 del 2005, non abbia poi avuto esito positivo per la mancata partecipazione, alla relativa votazione, della maggioranza degli aventi diritto, è proseguito, in termini di sempre più accentuata divaricazione, il dibattito - in ambito scientifico e giuridico, oltretutto nel più ampio contesto della società civile - sulla stessa ragionevolezza o meno della



correlazione, come sopra operata, dalla normativa ora oggetto di scrutinio in relazione ai plurimi precetti costituzionali di cui è ricognizione nell'ordinanza di rimessione.

10.1.- Nella prospettiva critica alla quale aderisce il Tribunale *a quo* - e che detto giudice risolve, appunto nel sospetto di illegittimità costituzionale (dei primi tre commi) del citato art. 13 della legge n. 40 del 2004 - si è, tra l'altro, sostenuto in varie sedi, dottrinarie e scientifiche:

che, a fronte dell'inevitabile estinzione cui vanno incontro gli embrioni non impiantabili (esistenze "in nuce" destinate all'ibernazione indefinita, prive di una reale possibilità di venire al mondo), il bilanciamento dovrebbe più ragionevolmente operarsi a favore della destinazione di tali embrioni agli scopi di una ricerca scientifica suscettibile di salvare la vita di milioni di esseri umani;

che una tale destinazione manifesti, nella situazione sopra descritta, un rispetto per la vita umana ben superiore al mero "lasciar perire", dando un senso socialmente utile alla futura e inevitabile distruzione dell'embrione;

che l'auspicata cedevolezza dei diritti dell'embrione rispetto alle esigenze della scienza inquadrebbe la vicenda degli embrioni soprannumerari, non destinati all'impianto, in una prospettiva umanitaria e solidaristica, riconducibile all'area di operatività del precetto dell'art. 2 Cost.;

che, del resto, anche alle persone viventi non sarebbe precluso di sottoporsi a sperimentazione.

10.2.- Sul fronte opposto si è, viceversa, tra l'altro sottolineato:

che l'utilizzo e la manipolazione dell'embrione umano, come oggetto di ricerca, implicherebbe la sua distruzione in evidente contrasto con l'idea che esso possa essere considerato come un soggetto che ha fin dall'inizio la dignità di persona;

che, già solo in ossequio ad un "principio di precauzione", a fronte della possibilità che l'embrione sia ben più che mero materiale biologico, lo scienziato dovrebbe decidere non già di "non fare", ma di "fare altro";

che esisterebbero infatti, percorsi alternativi, come quelli, ad esempio, che orientano la ricerca in direzione di una tecnica di regressione delle cellule somatiche adulte fino ad uno stadio prossimo a quello embrionale, o comunque dell'utilizzo di cellule staminali umane;

che sarebbe, comunque, giuridicamente inaccettabile la pretesa dei genitori di considerarsi "proprietari" degli embrioni che abbiano generato come se questi fossero mero materiale biologico e non loro figli, e che si dona (a fini di ricerca scientifica) "qualcosa", ma non si dona "qualcuno", sia pure allo stato embrionale;

che, inoltre, la sperimentazione si basa necessariamente sul consenso informato del paziente e, quindi, quella sull'embrione sarebbe illecita, dato che questi, qualora sia considerato persona, non può prendere una decisione su ciò che lo concerne, tanto meno quando questa implichi la sua estinzione;

che, comunque, seppur la crioconservazione non è misura sufficiente a preservare gli embrioni dalla loro naturale estinzione, il rispetto dovuto alla vita (ancorché solo "in nuce") non dovrebbe consentire di equiparare l'"uccidere" al "lasciar morire".

11.- A fronte, dunque, di quella che qualcuno ha definito "una scelta tragica", tra il rispetto del principio della vita (che si racchiude nell'embrione ove pur affetto da patologia) e le esigenze della ricerca scientifica - una scelta, come si è detto, così ampiamente divisiva sul piano etico e scientifico, e che non trova soluzioni significativamente uniformi neppure nella legislazione europea - la linea di composizione tra gli opposti interessi, che si rinviene nelle disposizioni censurate, attiene all'area degli interventi, con cui il legislatore, quale interprete della volontà della collettività, è chiamato a tradurre, sul piano normativo, il bilanciamento tra valori fondamentali in conflitto, tenendo conto degli orientamenti e delle istanze che apprezzi come maggiormente radicati, nel momento dato, nella coscienza sociale.

Ciò che, del resto, è avvenuto in tutti quegli Stati europei che, come ricordato dalla Corte di Strasburgo, «hanno adottato un approccio permissivo» nei confronti della ricerca sulle cellule embrionali, nei quali ad una siffatta opzione si è addivenuti sempre e soltanto per via legislativa.

È quella, dunque, recata dalla normativa impugnata una scelta di così elevata discrezionalità, per i profili assiologici che la connotano, da sottrarsi, per ciò stesso, al sindacato di questa Corte.

Per di più, una diversa ponderazione dei valori in conflitto, nella direzione, auspicata dal rimettente, di una maggiore apertura alle esigenze della collettività correlate alle prospettive della ricerca scientifica, non potrebbe comunque introdursi nel tessuto normativo per via di un intervento additivo da parte di questa Corte (come quello che si richiede dal Tribunale *a quo*), stante il carattere non "a rima obbligata" di un tale intervento.

Il differente bilanciamento dei valori in conflitto, che attraverso l'incidente di costituzionalità si vorrebbe sovrapporre a quello presidiato dalla normativa scrutinata, non potrebbe, infatti, non attraversare (e misurarsi *con*) una serie di molteplici opzioni intermedie, che resterebbero, anch'esse, inevitabilmente riservate al legislatore.



Unicamente al legislatore, infatti, compete la valutazione di opportunità (sulla base anche delle “evidenze scientifiche” e del loro raggiunto grado di condivisione a livello sovranazionale) in ordine, tra l’altro, alla utilizzazione, a fini di ricerca, dei soli embrioni affetti da malattia - e da quali malattie - ovvero anche di quelli scientificamente “non biopsabili”; alla selezione degli obiettivi e delle specifiche finalità della ricerca suscettibili di giustificare il “sacrificio” dell’embrione; alla eventualità, ed alla determinazione della durata, di un previo periodo di crioconservazione; alla opportunità o meno (dopo tali periodi) di un successivo interpello della coppia, o della donna, che ne verifichi la confermata volontà di abbandono dell’embrione e di sua destinazione alla sperimentazione; alle cautele più idonee ad evitare la “commercializzazione” degli embrioni residui.

12.- La questione di legittimità costituzionale dell’art. 13, commi da 1 a 3, della legge n. 40 del 2004 è pertanto, a sua volta, sotto entrambi i delineati profili, inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 3, ultimo capoverso, della legge 19 febbraio n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 31, 32 e 33, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, con l’ordinanza in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 13, commi 1, 2 e 3 della legge n. 40 del 2004, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 13, 31, 32 e 33, primo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Firenze, con la medesima ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

Ordinanza letta all’udienza del 22 marzo 2016

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale, introdotto con ordinanza del Tribunale ordinario di Firenze in data 7 dicembre 2012 (n. 166 del registro ordinanze del 2013), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 29 del 17 luglio del 2013.

Rilevato che in tale giudizio, il 29 luglio successivo, ha depositato atto di intervento (adesivo al petitum dell’ordinanza di rimessione) l’«Associazione Vox - Osservatorio italiano sui Diritti», ritenendosi a ciò legittimata in ragione dei suoi obiettivi statuari, tra i quali quello di «analizzare gli sviluppi della società dal punto di vista giuridico socio-economico e culturale per individuare l’insieme dei diritti da proteggere, potenziare e conquistare» e, quello di «aiutare le persone a conoscere, difendere e rivendicare i propri diritti»;



che, il 6 dicembre 2013 - dopo la scadenza del termine perentorio (di non oltre 20 giorni dalla data di pubblicazione, nella *Gazzetta Ufficiale*, dell'atto introduttivo del giudizio) di cui all'art. 4, commi 3 e 4, delle norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte - i coniugi ricorrenti nel processo *a quo* hanno depositato atto di costituzione tardiva con contestuale istanza di rimessione in termini;

che, nel formulare tale istanza, il difensore delle parti così costituite assume di essersi «trovato senza sua colpa nella impossibilità formale e materiale di consultare la *G.U.* della Repubblica italiana nella quale è stata pubblicata il 17 luglio 2013 l'ordinanza del Tribunale di Firenze», in quanto a quella data (e fino al 24 agosto 2013) egli «si trovava all'estero per ragioni personali e di lavoro». Ed aggiunge che i predetti coniugi «in quel periodo anch'essi all'estero [...] sarebbero stati quindi nell'impossibilità di sottoscrivere la procura speciale per la costituzione in giudizio»;

che, in prossimità dell'odierna udienza, sia i coniugi ricorrenti (attraverso un ampliato Collegio difensivo per effetto di un'ulteriore designazione operata con atto di costituzione depositato il 23 marzo 2015), sia l'Associazione Vox - Osservatorio sui Diritti hanno depositato congiunta «richiesta di istruttoria», chiedendo a questa Corte di acquisire la testimonianza di alcuni «scienziati e clinici», da esse parti indicati, in merito alle potenzialità mediche e di cura che la ricerca scientifica sugli embrioni potrebbe avere.

Considerato che la costituzione, in questo giudizio, dei due ricorrenti nel processo principale è palesemente tardiva e non sussistono i presupposti per l'accoglimento dell'istanza di rimessione in termini;

che, infatti, per un verso, la permanenza all'estero del difensore, per un tempo superiore ai 20 giorni dalla (non imprevedibile) pubblicazione in *G.U.* dell'ordinanza del Tribunale di Firenze, non può considerarsi oggettivamente impeditiva della cognizione della suddetta pubblicazione, agevolmente invece conseguibile attraverso il controllo di un collaboratore di studio, all'uopo incaricato, o comunque a mezzo degli strumenti informatici che consentono la consultazione, da qualunque luogo - mediante l'utilizzo della rete Internet - della *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana; e, per altro verso, anche la procura per questo giudizio ben avrebbe potuto essere preventivamente richiesta ed ottenuta dal difensore, in prospettiva del suo viaggio all'estero, nel periodo (di oltre sei mesi) intercorso tra il deposito dell'ordinanza di rimessione e la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*;

che, pertanto, il riferito atto di costituzione è inammissibile, siccome tardivo;

che, a sua volta, inammissibile è anche l'atto di intervento dell'Associazione «Vox - Osservatorio sui Diritti», atteso che questa non è parte nel giudizio *a quo* (vedi, per tutte, l'ordinanza allegata alla sentenza n. 170 del 2014, ed ivi ampi richiami di precedenti conformi), né è titolare di un interesse propriamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, suscettibile, come tale, di essere direttamente inciso dalla decisione sullo stesso (*ex plurimis*, ordinanze allegata alle sentenze n. 244 del 2014, n. 120 del 2014 e n. 38 del 2009), essendo viceversa, detta Associazione, portatrice di meri generali interessi connessi al suo scopo statutario, in alcun modo direttamente coinvolti nel processo *a quo*;

che non può, di conseguenza, formare oggetto di esame la richiesta di acquisizione di prova per testi formulata dai soggetti di cui sopra.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'inammissibilità della costituzione, in questo giudizio, delle parti ricorrenti nel processo *a quo*, in quanto tardiva, nonché dell'intervento della Associazione Vox - Osservatorio italiano sui Diritti e di conseguenza, della congiunta «richiesta di istruttoria» formulata nell'interesse di dette parti.

F.to: Paolo Grossi, *Presidente*



n. 85

Sentenza 22 marzo - 13 aprile 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Giornalisti preposti all'ufficio stampa e documentazione presso la Presidenza della Regione siciliana - Procedura di nomina.

- Legge della Regione siciliana 6 luglio 1976, n. 79 (Provvedimenti intesi a favorire la più ampia informazione democratica sull'attività della Regione), art. 11, comma terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, 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. 11, comma terzo, della legge della Regione siciliana 6 luglio 1976, n. 79 (Provvedimenti intesi a favorire la più ampia informazione democratica sull'attività della Regione), promosso dalla Corte d'appello di Palermo, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra G.F. ed altro e la Presidenza della Regione siciliana ed altro, con ordinanza del 4 maggio 2015, iscritta al n. 188 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione di G.F. ed altro;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

udito l'avvocato Gaetano Armao per G. F. ed altro.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza emessa il 4 maggio 2015, la Corte d'appello di Palermo, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma terzo, della legge della Regione Siciliana 6 luglio 1976, n. 79 (Provvedimenti intesi a favorire la più ampia informazione democratica sull'attività della Regione), nella parte in cui stabilisce che la nomina e l'assunzione dei giornalisti preposti all'Ufficio stampa e documentazione presso la Presidenza della Regione avvenga al di fuori di una procedura concorsuale.



Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97, terzo comma, della Costituzione. Essa conterrebbe la previsione dell'instaurazione di un rapporto di lavoro pubblico subordinato alle dipendenze della Regione, prescindendo da qualsiasi procedura concorsuale. Non sarebbe, pertanto, garantito, attraverso la scelta delle migliori professionalità, il buon andamento della pubblica amministrazione e verrebbe introdotta un'ingiustificata disparità di trattamento con la generalità dei cittadini aspiranti a pubblici impieghi.

2.- Riferisce la Corte d'appello che il giudizio *a quo* ha per oggetto il reclamo avverso la sentenza del Tribunale ordinario di Palermo che ha rigettato l'opposizione delle medesime parti reclamanti avverso la comunicazione della loro cessazione dall'incarico di giornalisti addetti all'ufficio stampa presso la Presidenza della Regione siciliana. In particolare, qualificando tale atto come un vero e proprio licenziamento, essi hanno chiesto che ne sia dichiarata la nullità, o comunque l'illegittimità, con le conseguenti statuizioni previste dall'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento).

Il giudice *a quo* evidenzia, inoltre, che - con ordinanza n. 146 del 2014 - questa Corte ha dichiarato inammissibile la medesima questione di legittimità costituzionale sollevata, nel primo grado dello stesso giudizio, dal Tribunale ordinario di Palermo il quale, a seguito della riassunzione del processo, dapprima ha rigettato le impugnative di licenziamento proposte dai ricorrenti e, successivamente, ha respinto l'opposizione avverso l'ordinanza conclusiva della fase sommaria.

Il rimettente, dopo avere esaminato il contenuto del rapporto tra i reclamanti e l'amministrazione regionale, ritiene che esso debba essere ricondotto alla figura tipica del rapporto di lavoro subordinato, ravvisando tutti gli elementi sintomatici che concorrono a configurare il rapporto di impiego pubblico; sussisterebbero, in particolare, il vincolo di subordinazione gerarchica, l'inserimento stabile nell'organizzazione dell'ente, l'utilizzazione sulla base di ordini di servizio o atti equivalenti, nel quadro di un orario di lavoro predeterminato, la stabilità e continuità del corrispettivo, l'esclusività nella prestazione dell'attività lavorativa.

All'epoca delle nomine dei reclamanti, la disposizione censurata, applicabile *ratione temporis*, prevedeva la procedura per la nomina di tali giornalisti, la quale comprendeva - fermo restando il requisito dell'iscrizione da almeno tre anni all'ordine professionale - il parere favorevole della Commissione legislativa permanente per le questioni istituzionali presso l'Assemblea regionale, l'atto d'assenso della Giunta regionale e l'emissione del provvedimento di nomina da parte del Presidente della Regione.

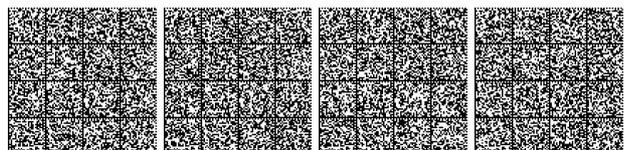
Rileva la Corte d'appello che tale disciplina è stata modificata molto tempo dopo l'assunzione dei reclamanti e che, pertanto, risulterebbe ininfluente, nel giudizio *a quo*, la normativa introdotta dalla legge statale 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) e dall'art. 127 della legge della Regione siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), con la quale è stata recepita la disciplina nazionale. D'altra parte, ad avviso del giudice *a quo*, anche laddove si ritenesse che l'art. 11 della legge regionale n. 79 del 1976 sia stato implicitamente abrogato dalla successiva disciplina, ciò non potrebbe incidere, *ratione temporis*, sulla vicenda dei reclamanti.

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata deve essere interpretata nel senso di prevedere la costituzione tra la Regione e i giornalisti addetti al suo ufficio stampa di un rapporto di lavoro subordinato, trattandosi di posti di organico istituiti con legge. Soltanto così potrebbe intendersi il testuale richiamo al «trattamento normativo ed economico previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro per i giornalisti, in relazione alle qualifiche di equiparazione», che viene ribadito dalle successive leggi regionali, precedenti alla nomina dei ricorrenti, che regolano la materia.

La disposizione dell'art. 11 non si limiterebbe, infatti, a stabilire un mero parametro di natura economica in relazione al compenso dei giornalisti dell'ufficio stampa regionale, ma renderebbe applicabile a tale rapporto di lavoro l'intero trattamento normativo ed economico previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti, in relazione alle qualifiche di equiparazione.

Ad avviso del giudice *a quo*, tale ultima previsione dimostrerebbe che il rapporto di lavoro previsto dalla disposizione censurata è un rapporto di lavoro subordinato: il contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti, infatti, non prevede qualifiche e figure professionali di lavoratori autonomi, ad eccezione di coloro che collaborano solo in modo occasionale con una testata giornalistica, ipotesi ontologicamente diversa rispetto al rapporto, di natura continuativa, previsto per l'addetto all'ufficio stampa della Regione siciliana.

Tale ricostruzione troverebbe conferma anche nell'interpretazione che la Regione ha dato dell'art. 11, attraverso l'applicazione - ai giornalisti così nominati - dell'intera disciplina dei rapporti di lavoro subordinato, anche in relazione all'orario di lavoro, alle assenze, alla concessione di ferie e permessi e al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.



2.1.- In punto di rilevanza, la Corte d'appello afferma che dalla illegittimità costituzionale della disposizione in esame discenderebbero la nullità del rapporto e la qualificazione dell'attività prestata da tali giornalisti come prestazione di fatto, ai sensi dell'art. 2126 del codice civile Andrebbe, pertanto, esclusa l'applicazione della disciplina limitativa dei licenziamenti e la tutela reintegratoria di cui all'art. 18 della legge n. 300 del 1970, invocata, in via principale, dai reclamanti.

Viceversa, se l'art. 11, comma terzo, della legge regionale n. 79 del 1976 fosse ritenuto costituzionalmente legittimo, il rapporto di lavoro subordinato costituitosi fra i reclamanti e la Regione siciliana sarebbe valido ed efficace ed il giudice dovrebbe valutare la legittimità del recesso del Presidente della Regione alla luce della disciplina in materia di licenziamenti, con le conseguenze da essa previste in caso di violazione, tra le quali l'applicazione dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970.

2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente ravvisa il contrasto della disposizione regionale censurata con gli artt. 3 e 97, comma terzo, Cost.

In particolare, la mancata previsione di una procedura concorsuale - ai fini della nomina e della costituzione di rapporti di lavoro subordinato alle dipendenze di un ente pubblico territoriale - determinerebbe la violazione del principio secondo cui «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso».

La disposizione censurata, infatti, non prevede alcun procedimento concorsuale o comunque selettivo, rivolto al pubblico o a una determinata categoria di soggetti, bensì solo una procedura relativa ad autorizzazioni e pareri necessari per procedere alla nomina. Essa, ad avviso del rimettente, è volta a regolare il consenso dell'amministrazione rispetto alla richiesta di assunzione, ma non contempla in alcun modo una selezione tra più candidati con valutazione comparativa dei rispettivi titoli professionali. Si tratterebbe, in definitiva, di un meccanismo di ingresso per cooptazione, in cui la scelta del candidato viene rimessa ad un atto potestativo dell'autorità regionale, in mancanza di qualsiasi criterio selettivo di natura obiettiva.

La Corte d'appello ritiene, inoltre, che la disposizione censurata non possa essere ricondotta alle ipotesi di deroga legittima al principio secondo cui «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso». Tali deroghe, infatti, - seppure previste espressamente dallo stesso art. 97, terzo comma, Cost. - devono essere «delimitat[e] in modo rigoroso» (sentenze n. 215 del 2009 e n. 363 del 2006). Esse si giustificano solo in presenza di «peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico» (sentenza n. 81 del 2006), e a condizione che siano previsti adeguati accorgimenti per assicurare comunque che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico (sentenze n. 225 del 2010 e n. 215 del 2009). La deroga al principio del concorso pubblico, pertanto, deve essere essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione (sentenza n. 293 del 2009).

Viceversa, ad avviso della Corte d'appello, la disposizione censurata non indica quali siano le peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico che avrebbero indotto il legislatore a discostarsi dalla regola del pubblico concorso. Inoltre, essa - nel prevedere come unico requisito una minima anzianità di iscrizione all'albo, senza alcun riferimento ad una valutazione comparativa di titoli professionali - non sarebbe rispettosa dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale in ordine alle deroghe consentite.

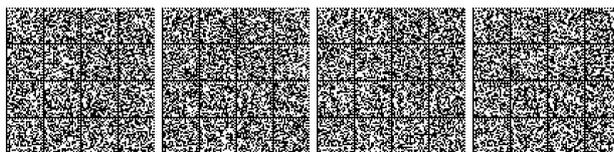
In riferimento alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost., la Corte d'appello ritiene che la previsione di un'assunzione nella pubblica amministrazione, al di fuori della regola del concorso, valevole per la generalità dei cittadini, introduca una irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento con tutti coloro che aspirino al pubblico impiego.

3.- Sono intervenute in giudizio le parti reclamanti del giudizio *a quo*, le quali hanno chiesto che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal rimettente sia dichiarata non fondata.

Le parti intervenienti affermano che il rapporto intercorso con la Regione debba qualificarsi come lavoro subordinato in considerazione della normativa che disciplina l'ufficio stampa. Tuttavia, la mancata previsione dell'accesso mediante concorso non violerebbe l'art. 97 Cost., in quanto sarebbe pur sempre prevista una procedura «paraconcorsuale», aperta a qualsiasi interessato e volta ad accertare la sussistenza dei requisiti.

D'altra parte, nel caso in esame, la mancata previsione dell'espletamento di una procedura concorsuale sarebbe giustificata dalla peculiarità delle professionalità da reclutare (giornalisti professionisti), nonché dall'esigenza di assicurare la continuità del funzionamento dell'ufficio stampa, che altrimenti sarebbe compromessa dai tempi necessari all'espletamento del concorso. Ad avviso dei reclamanti, ricorrerebbero, quindi, i presupposti in presenza dei quali la giurisprudenza costituzionale ritiene ammissibile la deroga al principio del concorso.

Le parti private chiedono, comunque, che tale principio sia bilanciato con quello del legittimo affidamento, quale corollario del principio di certezza del diritto, in considerazione del lungo tempo per il quale il rapporto in esame si è, in concreto, protratto.



Viene, infine, evidenziato che ai giornalisti addetti all'ufficio stampa si applica non già il contratto collettivo regionale di lavoro dei dipendenti della Regione, bensì il contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti, espressamente richiamato dal decreto di assunzione. Pertanto, in base alla giurisprudenza della Corte di cassazione, non troverebbe applicazione la disciplina della necessaria assunzione tramite concorso pubblico, in quanto i rapporti di lavoro in esame sono disciplinati da contratti collettivi di natura privatistica.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza emessa il 4 maggio 2015, la Corte d'appello di Palermo, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma terzo, della legge della Regione siciliana 6 luglio 1976, n. 79 (Provvedimenti intesi a favorire la più ampia informazione democratica sull'attività della Regione), nella parte in cui stabilisce che la nomina e l'assunzione dei giornalisti preposti all'Ufficio stampa e documentazione presso la Presidenza della Regione avvenga al di fuori di una procedura concorsuale.

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97, terzo comma, della Costituzione. Essa conterrebbe la previsione dell'instaurazione di un rapporto di lavoro pubblico subordinato alle dipendenze della Regione, prescindendo da qualsiasi procedura concorsuale. Non sarebbe, pertanto, garantito, attraverso la scelta delle migliori professionalità, il buon andamento della pubblica amministrazione e verrebbe introdotta una ingiustificata disparità di trattamento con la generalità dei cittadini aspiranti a pubblici impieghi.

2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma terzo, della legge della Regione siciliana n. 79 del 1976 è inammissibile.

2.1- In via preliminare, va rilevato che il giudice *a quo*, dopo avere esaminato il contenuto del rapporto intercorso tra i reclamanti e l'amministrazione regionale, ritiene che in esso ricorrano tutti gli elementi sintomatici che concorrono a configurare il rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze dell'amministrazione.

Va tuttavia rilevato che il tenore letterale del terzo comma dell'art. 11 della legge n. 79 del 1976 non contiene alcuna indicazione dalla quale inferire, come conseguenza necessitata dal contenuto precettivo della norma, il connotato della subordinazione né, a fortiori, la costituzione di un rapporto di impiego pubblico.

La motivazione dell'ordinanza di rimessione non offre elementi che consentano di ritenere che la stessa qualificazione in termini di subordinazione, oltre che positivamente verificata nella fattispecie concreta sottoposta all'esame del giudice *a quo*, sia imposta dal contenuto precettivo della norma censurata.

Non viene infatti considerata, neppure per confutarla, una diversa interpretazione della disposizione - già sperimentata dalla Corte dei conti in sede giurisdizionale - secondo la quale le stesse modalità di nomina ivi previste, che prescindono da una procedura selettiva, nonché la circostanza che l'ufficio stampa sia alle dirette dipendenze del Presidente della Regione, attesterebbero la volontà del legislatore regionale di configurare un rapporto di collaborazione professionale autonoma e di tipo fiduciario.

Secondo questa interpretazione, la disciplina in esame qualifica il rapporto tra l'amministrazione regionale siciliana ed giornalisti del suo ufficio stampa in termini di collaborazione autonoma, sulla base di determinanti elementi di fiduciarità, trattandosi di incarichi inerenti all'organizzazione ed al funzionamento di un ufficio posto alle dirette dipendenze della Presidenza della Regione.

Nelle ricordate pronunce della Corte dei conti in sede giurisdizionale, è stato evidenziato, tra l'altro, che i giornalisti addetti all'ufficio stampa regionale non figurano iscritti in alcuno dei ruoli organici del personale dipendente dall'amministrazione regionale e che nei medesimi ruoli organici non è compresa alcuna "area" relativa a "dipendenti" in servizio presso la Regione assunti con la qualifica funzionale di "giornalista" o ad essa assimilata.

D'altra parte, il riferimento - contenuto nel primo comma del medesimo art. 11 - al trattamento giuridico e normativo previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro dei giornalisti è ricorrente per le prestazioni rese da giornalisti in favore di pubbliche amministrazioni. Esso, lungi dal costituire un indice della natura subordinata del rapporto, appare destinato a stabilire uno specifico parametro oggettivo al quale commisurare il compenso da corrispondere ai giornalisti addetti a tali uffici, tenuto conto della loro possibile composizione «eterogenea», in quanto comprensiva di rapporti di collaborazione autonoma.

Tali caratteri degli uffici stampa delle amministrazioni pubbliche saranno esplicitamente riconosciuti dalla legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) la quale detta, in materia, una disciplina sistematica. Viene espressamente previsto che tali uffici - che la legge della



Regione siciliana 29 dicembre 1980, n. 145 (Norme sull'organizzazione amministrativa e sul riassetto dello stato giuridico ed economico del personale dell'Amministrazione regionale) aveva già configurato come uffici di diretta collaborazione - siano composti, sia da personale di ruolo, sia da personale esterno.

Va, infine, rilevato che, ai fini della valutazione della legittimità della disposizione censurata, non rileva la connotazione in concreto assunta dal rapporto intercorso tra le parti, ed in particolare l'eventuale scostamento del rapporto di fatto, nel suo concreto atteggiarsi, dal modello prefigurato dal legislatore regionale. L'effettivo svolgimento del rapporto di lavoro in esame nelle forme della subordinazione, positivamente riscontrate dal giudice *a quo*, non costituisce, infatti, una conseguenza necessitata dall'applicazione della norma censurata.

Al contrario, ciò potrebbe determinare, in ipotesi, l'invalidità del rapporto di lavoro per violazione di quelle norme imperative, le quali pongono la condizione del pubblico concorso per le assunzioni a tempo indeterminato, nonché il divieto di procedere ad assunzioni di personale non di ruolo o fuori organico.

Da tale invalidità discenderebbe, come rilevato dallo stesso giudice *a quo*, l'applicabilità della disciplina di cui agli artt. 2126 e 2129 del codice civile. In tal caso, però, sarebbe esclusa la necessità di fare applicazione della disposizione censurata e verrebbe meno la rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

2.2.- Va inoltre rilevato, sotto un diverso ed ulteriore profilo, che l'ordinanza di rimessione, pur riconoscendo l'intervenuta abrogazione implicita della disposizione censurata per effetto dell'art. 9 della legge statale n. 150 del 2000, e dell'art. 127 della legge regionale n. 2 del 2002, non fornisce un'adeguata motivazione della rilevanza della questione ai fini della decisione in ordine alla domanda di ricostituzione *de iure* del rapporto di lavoro. Tale domanda è volta, infatti, all'integrale ripristino dell'originario contenuto contrattuale, in tutte le condizioni preesistenti alla sua risoluzione. Questo risultato potrebbe essere, tuttavia, precluso dalla sopravvenuta modifica del quadro normativo in base al quale il rapporto era stato concluso e, conseguentemente, difetterebbe anche per questa ragione la rilevanza della questione di legittimità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, terzo comma, della legge della Regione siciliana 6 luglio 1976, n. 79 (Provvedimenti intesi a favorire la più ampia informazione democratica sull'attività della Regione), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97, terzo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Palermo, sezione lavoro, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

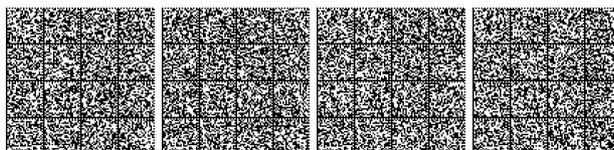
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



n. 86

Ordinanza 8 marzo - 13 aprile 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni in materia di finanza regionale.

- 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 - art. 42, commi 1, 2, 3 e 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 42, commi 1, 2, 3 e 4, 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, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 9 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 16 gennaio 2015 ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2015.

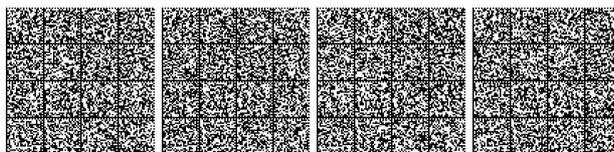
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che la Regione Veneto, con ricorso notificato il 9 gennaio 2015 e depositato il 16 gennaio 2015 (reg. ric. n. 11 del 2015), previa deliberazione della Giunta regionale del 23 dicembre 2014, ha impugnato, tra l'altro, l'art. 42, commi 1, 2, 3 e 4, 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, in riferimento agli artt. 2, 3, 97, 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione;

che, peraltro, le censure sono formulate con riguardo al solo comma 1 dell'art. 42 del d.l. n. 133 del 2014, e solo con riguardo a quanto previsto dai seguenti nuovi commi inseriti da tale disposizione nell'art. 46 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;



- «7-bis. Le Regioni a statuto ordinario, in base a quanto stabilito dall'intesa sancita, ai sensi del comma 6, dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nella seduta del 29 maggio 2014, sono tenute per l'anno 2014 ad effettuare, fermo restando il rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno, come modificati dal comma 7-quater, le spese nei confronti dei beneficiari, a valere sulle seguenti autorizzazioni di spesa [...]»;

- «7-ter. Le Regioni attestano l'effettuazione delle spese di cui al comma 7-bis, nell'ambito della certificazione di cui all'articolo 1, comma 461, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. Le regioni che, sulla base della certificazione di cui al periodo precedente, risultino non aver effettuato integralmente la spesa, versano all'entrata del bilancio dello Stato la quota di spesa non effettuata»;

- «7-quater. Per l'anno 2014, non si applicano le esclusioni dai vincoli del patto di stabilità interno previste dalle seguenti disposizioni: [...]»;

che le doglianze vertono sull'esorbitanza delle disposizioni statali dai principi di coordinamento della finanza pubblica, così ledendosi l'autonomia finanziaria della Regione, in presenza di una potestà legislativa di quest'ultima, sia pure concorrente, con ricadute sull'esercizio delle competenze amministrative;

che si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con memoria depositata il 17 febbraio 2015, con la quale osserva, in particolare, che le norme impugnate attribuiscono all'amministrazione centrale funzioni programmatiche valide per tutto il territorio nazionale, nel rispetto dell'art. 118 Cost., e che tutti gli interventi sono teleologicamente collegati all'esigenza di garantire al Paese sviluppo, crescita ed occupazione a fronte della straordinaria situazione di crisi economica e finanziaria;

che la Regione Veneto ha depositato memoria il 18 gennaio 2016, con la quale ha ribadito le argomentazioni svolte;

che il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria il 16 febbraio 2016, con la quale ha riepilogato le considerazioni già svolte.

Considerato che la Regione Veneto, con il ricorso iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2015, ha impugnato, tra l'altro, l'art. 42, commi 1, 2, 3 e 4, 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, in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 97, 117, terzo comma (istruzione, coordinamento della finanza pubblica), 118 e 119 della Costituzione;

che va riservata a separate pronunce la decisione delle questioni vertenti sulle altre disposizioni impugnate con il medesimo ricorso;

che le censure sono prospettate solo rispetto all'art. 42, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, e solo con riguardo a quanto previsto dai nuovi commi 7-bis, 7-ter e 7-quater dell'art. 46 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, quanto ai commi 2, 3 e 4 del citato art. 42 del d.l. n. 133 del 2014 manca un percorso logico argomentativo idoneo a collegare la censura ai parametri invocati (artt. 2, 3, 97, 117, terzo comma, 118 e 119 Cost.);

che, pertanto, la questione è manifestamente inammissibile *in parte qua* (sentenza n. 28 del 2014);

che, quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, nella parte in cui aggiunge i commi 7-bis, 7-ter e 7-quater all'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, la Regione ricorrente omette ogni riferimento alla circostanza che con tali disposizioni si è espressamente data attuazione all'intesa prevista dal precedente comma 6 del medesimo art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, e che tale intesa è stata raggiunta in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 29 maggio 2014;

che con tale intesa le Regioni hanno concordato le modalità mediante le quali assicurare il previsto contributo alla finanza pubblica che il legislatore avrebbe poi inteso recepire;

che ciò rende la prospettazione gravemente carente quanto alla necessaria ricostruzione del quadro normativo;

che, pertanto, anche sotto questo profilo la questione è manifestamente inammissibile;

che la Regione omette ogni riferimento alla previsione ed attuazione dell'intesa, con una conseguente carenza di motivazione delle censure anche con riguardo ai parametri non competenziali.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, commi 1, 2, 3 e 4, 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, promossa, in riferimento agli artt. 2, 3, 97, 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_160086

n. 87

Ordinanza 22 marzo - 13 aprile 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Misure cautelari personali - Procedimento applicativo.

– Codice di procedura penale, art. 291.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, 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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 291 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Grosseto nel procedimento penale a carico di F.A. con ordinanza del 12 gennaio 2015, iscritta al n. 58 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2015.



Visti l'atto di costituzione di N.R., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2016 il Giudice relatore Giuseppe Frigo; uditi l'avvocato Alessandro Diddi per N.R. e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza del 12 gennaio 2015, il Tribunale ordinario di Grosseto, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 291 del codice di procedura penale, nella parte in cui - secondo l'orientamento espresso da due pronunce della Corte di cassazione, assunto quale "diritto vivente" - «consente al pubblico ministero di presentare a fondamento della richiesta cautelare elementi diversi da quelli utilizzabili dal giudice che procede secondo le disposizioni regolative del procedimento o della fase del procedimento penale di cognizione in corso di svolgimento, e comunque nella parte in cui consente al giudice dibattimentale di utilizzare in funzione decisoria sulla richiesta cautelare elementi diversi da quelli legittimamente acquisiti nel dibattimento»;

che il rimettente riferisce di essere investito, quale giudice del dibattimento, del processo penale nei confronti di una persona imputata dei delitti di sottrazione e trattenimento di minore all'estero (art. 574-bis del codice penale) e di mancata esecuzione dolosa continuata di provvedimenti del giudice civile concernenti l'affidamento dei figli minori (artt. 81, secondo comma, e 388, secondo comma, cod. pen.);

che, dopo lo svolgimento di un'«udienza introduttiva» e prima che fosse iniziata l'istruzione dibattimentale, il pubblico ministero aveva chiesto al giudice *a quo*, tramite deposito di apposita istanza, che la misura cautelare del divieto di espatrio, precedentemente applicata all'imputato per il primo dei due delitti, fosse sostituita con quella, più grave, degli arresti domiciliari;

che la sussistenza dei presupposti del provvedimento richiesto dovrebbe essere desunta dalle risultanze degli atti di indagine contenuti nel fascicolo del pubblico ministero, allegato a tal fine all'istanza;

che, al riguardo, il rimettente osserva come, alla luce di due concordi sentenze della Corte di cassazione (Corte di cassazione, sezione seconda, 14 febbraio-5 marzo 2001, n. 9395; Corte di cassazione, sezione seconda, 26 novembre 2008-13 gennaio 2009, n. 1179), debba ritenersi «solidamente accreditato», nella giurisprudenza di legittimità, il principio per cui gli elementi utilizzabili dal giudice penale ai fini della decisione in materia cautelare - indipendentemente dalla fase o dal grado in cui versa il procedimento principale di cognizione - sarebbero quelli risultanti dagli atti delle indagini preliminari del pubblico ministero;

che a tale principio si farebbe eccezione - come precisato da una successiva decisione (Corte di cassazione, sezione prima, 20 dicembre 2011-21 marzo 2012, n. 10923) - solo quando gli atti di indagine abbiano già condotto alla formazione in contraddittorio della prova con essi individuata: ipotesi nella quale l'elemento utilizzabile nel giudizio cautelare sarebbe quello assunto alla dignità di prova;

che, in questa prospettiva, il giudice del dibattimento, investito della richiesta di applicazione di una misura cautelare, potrebbe dunque conoscere e utilizzare gli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero, così come sostenuto dal rappresentante della pubblica accusa nel giudizio *a quo*;

che il Tribunale rimettente sottopone a diffusa critica tale indirizzo, contestandone la «congruenza logica e sistematica rispetto al vigente assetto legale della funzione giurisdizionale cautelare»;

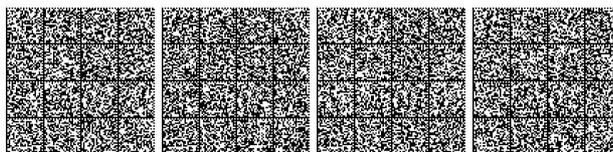
che, a suo sostegno, non gioverebbe, in particolare, far leva sull'inapplicabilità ai procedimenti incidentali cautelari delle regole in tema di «separazione delle fasi» e di formazione del cosiddetto «doppio fascicolo», la quale dipenderebbe semplicemente dal fatto che detti procedimenti non contemplano alcuna suddivisione in fasi, e non già dal fatto che la relativa disciplina costituisca «espressione di ritualità inquisitorie piuttosto che accusatorie»;

che parimenti non persuasivo sarebbe l'altro argomento addotto a supporto dell'indirizzo in esame, basato sul rilievo che, ai fini dell'adozione di misure cautelari, il giudice del dibattimento deve applicare la disciplina propria del subprocedimento incidentale cautelare, e non quella del processo principale di cognizione;

che l'argomento si risolverebbe, infatti, in una petizione di principio, dando per scontato quanto occorrerebbe dimostrare: ossia che gli atti utilizzabili in sede di giurisdizione cautelare siano necessariamente quelli delle indagini preliminari;

che, sul piano letterale, d'altro canto, l'enunciato dell'art. 291 cod. proc. pen. - in base al quale «le misure sono disposte su richiesta del pubblico ministero, che presenta al giudice competente gli elementi su cui la richiesta si fonda» - non avvalorerebbe affatto l'orientamento avverso;

che le espressioni linguistiche «presenta» ed «elementi» risultano, in effetti, del tutto generiche e, dunque, suscettibili di assumere una valenza differenziata a seconda del contesto procedimentale di riferimento;



che le predette espressioni andrebbero lette alla luce del disposto dell'art. 279 cod. proc. pen., in forza del quale sull'applicazione e sulla revoca delle misure cautelari provvede «il giudice che procede»: locuzione che individuerrebbe non solo il giudice competente, ma anche le modalità di esercizio di tale competenza, di modo che la disciplina degli elementi di prova utilizzabili per la decisione si identificherebbe in quella operante nella fase del procedimento principale in corso davanti al predetto giudice;

che neppure varrebbe osservare che, se non fosse consentito al pubblico ministero di presentare (e al giudice del dibattimento di utilizzare) gli elementi a carico scaturiti dalle indagini preliminari, la stessa applicazione della misura risulterebbe di fatto impossibile prima dell'inizio dell'istruzione dibattimentale;

che un simile esito non avrebbe, infatti, nulla di anomalo, posto che l'applicabilità delle misure cautelari dipende non soltanto dalla presenza delle relative esigenze fattuali, ma anche dall'esistenza delle altre condizioni «di rito e di merito» alle quali il legislatore, nella sua discrezionalità, ha subordinato la tutela giudiziaria delle predette esigenze;

che ancor più gravi sarebbero, peraltro, le perplessità generate dall'orientamento interpretativo in discussione sul piano del rispetto dei principi costituzionali;

che la possibilità che il giudice del dibattimento si avvalga degli atti di indagine raccolti dal pubblico ministero ai fini della decisione cautelare implicherebbe, anzitutto, una violazione dei principi di imparzialità del giudice e del contraddittorio processuale, sanciti dall'art. 111, secondo comma, Cost.;

che il giudice del dibattimento si troverebbe, infatti, ad operare una pregnante valutazione di merito sullo stesso oggetto sostanziale del processo basata su atti strutturalmente e funzionalmente estranei alla fase dibattimentale in corso;

che la conoscenza di tali atti porrebbe, d'altra parte, il giudice del dibattimento in uno «stato psicologico naturalmente diverso» da quello del giudice immune da tale conoscenza, con conseguente alterazione degli equilibri del contraddittorio dibattimentale;

che l'interpretazione avversata si porrebbe, altresì, in contrasto con la presunzione di non colpevolezza dell'imputato, enunciata dall'art. 27, secondo comma, Cost., non potendosi ritenere coerente con quest'ultima la possibilità che il giudice del dibattimento anticipi il giudizio di colpevolezza, anziché sulla base degli elementi cognitivi da lui stesso acquisiti nel contraddittorio tra le parti, sulla base di atti assunti da organi inquirenti in altra fase del procedimento;

che la predetta interpretazione violerebbe, altresì, «il principio di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza dei trattamenti giuridici», stabilito dall'art. 3 Cost., determinando una ingiustificata disparità di trattamento dell'ipotesi considerata rispetto a fattispecie analoghe, nelle quali - in forza di disposizioni di legge (quale l'art. 34, comma 2-bis, cod. proc. pen.) o di pronunce della Corte costituzionale (quali le sentenze n. 131 del 1996, n. 439 del 1993 e n. 399 del 1992) - trova applicazione l'istituto dell'incompatibilità del giudice;

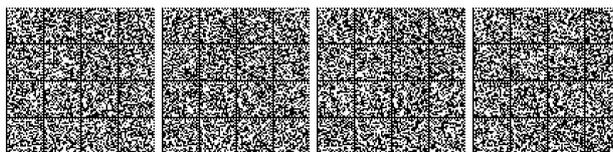
che il rimettente ritiene, dunque, di dover sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 291 cod. proc. pen., nei termini indicati in principio: questione che apparirebbe rilevante nel giudizio *a quo*, giacché in caso di inutilizzabilità delle risultanze investigative a sostegno della richiesta di aggravamento della misura cautelare proposta dal pubblico ministero, la stessa andrebbe senz'altro respinta, in quanto sfornita di qualsiasi elemento di supporto;

che quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rileva che, «sul piano concettuale», la «solidità» della questione apparirebbe «compromessa» dalla possibilità di evitare i vulnere denunciati tramite una interpretazione diversa e costituzionalmente orientata della norma censurata: interpretazione che - per quanto in precedenza evidenziato - risulterebbe ampiamente consentita «dal dato linguistico legislativo di riferimento»;

che il Tribunale toscano non ritiene, tuttavia, di poter adottare una simile interpretazione, in contrasto con la funzione nomofilattica della Corte di cassazione: giacché, se così facesse, assumerebbe una decisione destinata, con «somma probabilità», ad essere «riforma[ta] nei susseguenti gradi di giurisdizione cautelare», e come tale «fallimentare in relazione al prioritario scopo di scongiurare la perpetuazione della applicazione [...] della legge costituyente espressione della norma interpretativa di diritto vivente della cui costituzionalità si dubita»;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile in ragione della sua intrinseca contraddittorietà, avendo lo stesso giudice rimettente prospettato una interpretazione alternativa della norma, ritenuta conforme ai principi costituzionali, o che, comunque, sia dichiarata manifestamente infondata nel merito;

che si è costituita, altresì, la parte civile nel giudizio *a quo*, chiedendo, in via principale, che la questione venga dichiarata manifestamente inammissibile sia perché irrilevante, potendo, nella specie, il Tribunale decidere sulla richiesta cautelare in base ai soli atti già contenuti nel fascicolo per il dibattimento, sia perché volta a censurare una scelta discrezionale del legislatore, operata nella logica del bilanciamento dei valori; in subordine, che la questione sia rigettata in quanto infondata.



Considerato che il Tribunale ordinario di Grosseto dubita, in riferimento agli artt. 3, 27, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 291 del codice di procedura penale, nella parte in cui - alla luce dell'orientamento espresso da due pronunce della Corte di cassazione, assunto quale "diritto vivente" - «consente al pubblico ministero di presentare a fondamento della richiesta cautelare elementi diversi da quelli utilizzabili dal giudice che procede secondo le disposizioni regolative del procedimento o della fase del procedimento penale di cognizione in corso di svolgimento, e comunque nella parte in cui consente al giudice dibattimentale di utilizzare in funzione decisoria sulla richiesta cautelare elementi diversi da quelli legittimamente acquisiti nel dibattimento»;

che - conformemente a quanto eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato - la questione risulta prospettata in termini intrinsecamente contraddittori;

che il giudice *a quo* sottopone, infatti, a diffusa e insistita critica l'indirizzo interpretativo della Corte di cassazione che forma oggetto del quesito di costituzionalità, concludendo che è ampiamente praticabile, alla luce tanto del dato letterale che di argomenti di ordine logico e sistematico, una diversa interpretazione della norma censurata, ritenuta conforme ai principi costituzionali: interpretazione che viene, anzi, chiaramente prospettata come l'unica corretta;

che il rimettente dichiara, tuttavia, di non poter adottare la predetta interpretazione alternativa in ragione della «somma probabilità» che il provvedimento su di essa basato venga riformato nei successivi gradi di giurisdizione cautelare;

che risulta quindi evidente come il giudizio incidentale di legittimità costituzionale sia stato, nella specie, utilizzato all'improprio scopo di ottenere da questa Corte un avallo dell'interpretazione ritenuta dal rimettente corretta e costituzionalmente adeguata, nella prospettiva di preservare l'emanando provvedimento da censure in sede di impugnazione;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte, un simile uso improprio dell'incidente di costituzionalità rende la questione manifestamente inammissibile (*ex plurimis*, ordinanze n. 161 del 2015, n. 205 del 2014 e n. 363 del 2010); e ciò a prescindere dal rilievo che la soluzione prospettata dal giudice *a quo* conduce a risultati palesemente disfunzionali, rendendo, di fatto, quasi sempre impossibile, o fortemente problematica, non solo l'applicazione delle misure cautelari, ma anche, di riflesso, la loro revoca o sostituzione a vantaggio dell'imputato, nella fase che precede l'inizio dell'istruzione dibattimentale (o, *amplius*, la compiuta acquisizione della prova);

che, per la ragione indicata, la questione va dichiarata, dunque, manifestamente inammissibile, rimanendo assorbite le ulteriori eccezioni di inammissibilità formulate dalla parte privata costituita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 291 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 27, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Grosseto con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



n. 88

Ordinanza 22 marzo - 13 aprile 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia urbanistica - Espropriazione per pubblica utilità - Norme emergenziali emanate in conseguenza del terremoto del 28 dicembre 1908 per i comparti del piano regolatore di Messina - Sottrazione del d.l.lgt. n. 1399 del 1917 all'effetto abrogativo di cui all'art. 2 del d.l. n. 200 del 2008.

- Decreto-legge luogotenenziale 19 agosto 1917, n. 1399 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge emanate in conseguenza del terremoto del 28 dicembre 1908), articoli da 124 a 137; art. 1, comma 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, 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 articoli da 124 a 137 del decreto-legge luogotenenziale 19 agosto 1917, n. 1399 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge emanate in conseguenza del terremoto del 28 dicembre 1908), e dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con due ordinanze del 15 ottobre 2013 ed una del 20 gennaio 2014, rispettivamente iscritte ai nn. 41, 42 e 134 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 15 e 36, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di costituzione delle società Crescenti Costruzioni srl e Madonna Nuova srl, in liquidazione;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

udito l'avvocato Antonio Saitta, per le società Crescenti Costruzioni srl e Madonna Nuova srl, in liquidazione.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con tre ordinanze di analogo tenore, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 della Costituzione e 14, primo comma, lettere *f*) ed *s*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, questioni di legittimità costituzionale degli articoli da 124 a 137 del decreto-legge luogotenenziale 19 agosto 1917, n. 1399 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge emanate in conseguenza del terremoto del 28 dicembre 1908), nonché, in riferimento all'art. 76 Cost., dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246);



che le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate nel corso di giudizi instaurati per l'annullamento: di provvedimenti amministrativi aventi ad oggetto l'indizione di gare per l'aggiudicazione di comparti edificatori relativi a determinati isolati «ai sensi degli artt. 127 e ss. del TU 19 agosto 1917, n. 1399» (giudizi iscritti al reg. ord. n. 41, n. 42 e n. 134 del 2014); di determinazioni dirigenziali di approvazione di «atti di stima» di immobili ricadenti nei suddetti comparti edificatori (giudizi iscritti al reg. ord. n. 42 e n. 134 del 2014); di provvedimenti di espropriazione e di occupazione permanente di aree nonché di approvazione di piani di divisione in comparti edificatori (giudizio iscritto al reg. ord. n. 134 del 2014);

che, secondo i rimettenti, in punto di rilevanza, i ricorsi non potrebbero essere decisi «senza sollevare questione di legittimità costituzionale degli articoli da 124 a 137 compresi nel D.L.Lgt. 1399/1917, nonché dell'art. 1, comma 2, del D. Lgs. 179/2009, nella parte in cui sottrae il D.L.Lgt. 1399/1917 all'effetto abrogativo di cui all'articolo 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200»;

che, per i giudici a quibus, da un lato, il dato testuale dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 179 del 2009 - oltre che «l'orientamento stabile» assunto dalla giurisprudenza pur dopo la legge regionale siciliana 27 dicembre 1978, n. 71 (Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della Regione siciliana in materia urbanistica), che avrebbe disciplinato l'istituto del comparto edificatorio nell'ambito dell'ordinamento siciliano - osterebbe alla decisione di ritenere abrogato il d.l. lgt. n. 1399 del 1917; dall'altro lato, alcune delle censure contenute nei ricorsi presupporrebbero proprio l'applicazione del d.l. lgt. n. 1399 del 1917;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, i giudici rimettenti dubitano, in primo luogo, della compatibilità delle norme impugnate con il principio di ragionevolezza, prospettando un «[e]ccesso di potere legislativo per irragionevolezza», giacché l'utilizzo di una norma emergenziale risalente al 1917, ai fini della gestione dell'attuale assetto urbanistico, sarebbe intrinsecamente irragionevole, «in considerazione della natura temporanea ed "a termine" delle norme di natura emergenziale», oltre che del «mutato assetto urbanistico ed edilizio della Città di Messina e degli intervenuti mutamenti dell'ordinamento giuridico»;

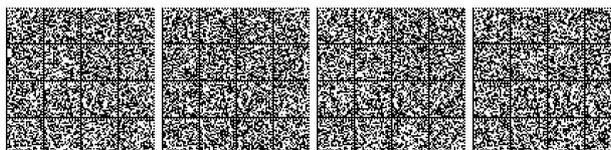
che, per giustificare una deroga sine die alla legislazione ordinaria, non sarebbero sufficienti le esigenze di snellimento procedurale rispetto alla legislazione successiva in materia di comparti edificatori, di cui all'art. 23 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), ed all'art. 11 della legge regionale siciliana n. 71 del 1978;

che, sempre a giudizio dei rimettenti, tale irragionevolezza non potrebbe essere superata dalla «sottrazione all'effetto abrogativo» del d.l. lgt. n. 1399 del 1917 - originariamente previsto dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200 (Misure urgenti in materia di semplificazione normativa), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 18 febbraio 2009, n. 9 - «operata a mezzo dell'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 1 dicembre 2009, n. 179 (cd. decreto "salvaleggi")»;

che, infatti, la sottrazione all'effetto abrogativo non sarebbe avvenuta per una valutazione in concreto della indispensabilità delle norme, ma in considerazione del fatto che l'art. 14, comma 17, lettera a), della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), prescrive la permanenza in vigore delle disposizioni contenute, tra l'altro, in ogni testo normativo - quale appunto quello in esame - recante «nell'epigrafe la denominazione codice ovvero testo unico»;

che i giudici a quibus dubitano, altresì, della compatibilità delle norme censurate del d.l. lgt. n. 1399 del 1917 con l'art. 14, primo comma, lettere f) ed s), dello statuto siciliano, che attribuisce alla Regione competenza legislativa esclusiva in materia di «urbanistica» e di «espropriazione per pubblica utilità»;

che, a parere dei rimettenti, la Regione siciliana avrebbe disciplinato, a mezzo dell'art. 11 della legge regionale n. 71 del 1978, la materia della formazione dei comparti edificatori con previsioni «radicalmente diverse da quelle degli artt. 124 e ss. del D.L.Lgt. 1399/1917», sicché, per il principio della «naturale cedevolezza» delle norme della legge ordinaria statale rispetto alle successive disposizioni dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione, la legge regionale n. 71 del 1978 ben potrebbe essere considerata direttamente applicabile alla formazione dei comparti della città di Messina, ma a ciò osterebbe il «diritto vivente» orientatosi nel senso contrario della perdurante vigenza del d.l. lgt. n. 1399 del 1917 (sono citate: la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 3 dicembre 1990, n. 11552; la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 12 gennaio 1988, n. 133; la sentenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana 28 gennaio 1993, n. 8);



che, con riferimento all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 179 del 2009, i giudici a quibus prospettano la violazione dei limiti imposti per l'esercizio della delega, ritenendo che la sottrazione del d.l. lgt. n. 1399 del 1917 all'effetto abrogativo (disposto dal d.l. n. 200 del 2008, come convertito), operata dalla norma censurata, sia legata non ad una valutazione in concreto della indispensabilità delle norme, ma alla circostanza che l'art. 14, comma 17, lettera a), della legge n. 246 del 2005, prescriveva la permanenza in vigore delle disposizioni contenute in ogni altro testo normativo recante «nell'epigrafe la denominazione codice ovvero testo unico», laddove il precedente comma 14 dell'art. 14 della medesima legge delega imponeva al Governo di escludere, nell'individuare le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 ritenute ancora indispensabili, quelle che avessero «esaurito la loro funzione» o fossero «prive di effettivo contenuto normativo» o «comunque obsolete»;

che nei giudizi sono intervenute le società Crescenti Costruzioni srl e Madonna Nuova srl, in liquidazione, parti costituite nei giudizi a quibus, sostenendo l'infondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale e prospettando, in via preliminare, l'inammissibilità delle stesse;

che, in particolare, secondo le intervenienti, le ordinanze di rimessione nulla riferiscono in ordine alle controversie che, dinanzi ai giudici a quibus, hanno dato origine alle questioni di legittimità costituzionale, rendendo impossibile qualsivoglia accertamento sulla rilevanza e, in particolare, sul necessario rapporto di pregiudizialità tra la soluzione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale e la definizione dei giudizi;

che l'inammissibilità deriverebbe anche dal fatto che i rimettenti hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale in riferimento «a ben tredici articoli» del d.l. lgt. n. 1399 del 1917, senza che sia possibile evincere quale di questi debba essere concretamente applicato alla fattispecie;

che, quanto al merito, secondo le intervenienti le censure sollevate dai giudici a quibus contrasterebbero con il divieto di sindacare la discrezionalità del legislatore, in quanto l'intero d.l. lgt. n. 1399 del 1917 sarebbe stato inserito nell'Allegato 2 al d.lgs. n. 179 del 2009 su espressa richiesta della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero degli interni, con una scelta del tutto consapevole del legislatore delegato, in forza della creazione, ad opera del testo unico del 1917, di un modello particolare di comparto edificatorio, che non potrebbe essere considerato espressione di una normativa solo emergenziale, quanto piuttosto frutto di una legge speciale riferita a due centri urbani - città di Messina e Reggio Calabria - organicamente riprogettati dopo la distruzione comune del 1908 e (non ancora) completamente ricostruiti;

che, con riferimento al parametro statutario evocato, le intervenienti hanno contestato l'esistenza di un «diritto vivente» nel senso indicato dai rimettenti;

che, quanto al prospettato eccesso di delega che vizierebbe l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 179 del 2009, il d.l. lgt. n. 1399 del 1917, secondo le intervenienti, rientrerebbe perfettamente nella previsione del comma 17 dell'art. 14 della legge delega n. 246 del 2005, che impone al legislatore delegato di mantenere in vita i testi unici, senza necessità di accertare alcun requisito di indispensabilità.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con tre ordinanze di analogo tenore, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 della Costituzione e 14, primo comma, lettere f) ed s), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, questioni di legittimità costituzionale degli articoli da 124 a 137 del decreto-legge luogotenenziale 19 agosto 1917, n. 1399 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge emanate in conseguenza del terremoto del 28 dicembre 1908), nonché, in riferimento all'art. 76 Cost., dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246);

che, quanto alle censure rivolte agli articoli da 124 a 137 del d.l. lgt. n. 1399 del 1917, i giudici rimettenti dubitano, in primo luogo, della compatibilità delle disposizioni censurate con il principio di ragionevolezza, giacché intrinsecamente in contrasto con tale principio sarebbe l'utilizzo di una norma emergenziale risalente al 1917, ai fini della gestione dell'attuale assetto urbanistico ed edilizio della città di Messina;

che, in secondo luogo, i giudici a quibus dubitano della compatibilità delle stesse disposizioni del d.l. lgt. n. 1399 del 1917 con l'art. 14, primo comma, lettere f) ed s), dello statuto siciliano, che attribuisce alla Regione competenza legislativa esclusiva in materia di «urbanistica» e di «espropriazione per pubblica utilità», competenza di cui la Regione siciliana avrebbe fatto uso, disciplinando, a mezzo dell'art. 11 della legge regionale siciliana 27 dicembre 1978, n. 71 (Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della Regione siciliana in materia urbanistica), la materia della formazione dei comparti edificatori, con previsioni diverse da quelle degli artt. 124 e seguenti del d.l. lgt. n. 1399 del 1917;



che, con riferimento all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 179 del 2009, i giudici a quibus lamentano la violazione dei limiti imposti per l'esercizio della delega, e quindi dell'art. 76 Cost., ritenendo che la sottrazione del d.l. lgt. n. 1399 del 1917 all'effetto abrogativo (disposto dal decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, recante «Misure urgenti in materia di semplificazione normativa», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 18 febbraio 2009, n. 9), operata dalla norma censurata, sia legata non ad una valutazione in concreto della indispensabilità delle norme, ma alla mera circostanza che l'art. 14, comma 17, lettera a), della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), prescriva la permanenza in vigore delle disposizioni contenute in testi normativi recanti «nell'epigrafe la denominazione codice ovvero testo unico»; mentre il precedente comma 14 dell'art. 14 della medesima legge delega, nell'individuare le disposizioni legislative statali da mantenere in vigore, imporrebbe al Governo di escludere quelle che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o risultino comunque obsolete (lettera b);

che le tre ordinanze di rimessione sollevano identiche questioni, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione;

che le descritte questioni di legittimità costituzionale sono manifestamente inammissibili, per due assorbenti ragioni;

che, in primo luogo, ciascuna delle ordinanze di rimessione elenca una serie di provvedimenti amministrativi impugnati, senza illustrarne lo specifico contenuto e senza indicare il titolo di legittimazione che fonda l'interesse dei privati ad impugnarli;

che, nell'ambito del d.l. lgt. n. 1399 del 1917, i censurati articoli da 124 a 137 recano «Norme speciali per i comparti del piano regolatore di Messina», e delineano una complessa procedura volta a facilitare la ricostruzione delle aree di quella città distrutte dal terremoto del 1908;

che tale procedura è scandita in fasi e ricomprende specifiche disposizioni dedicate all'espropriazione e alla riassegnazione dei beni compresi nel comparto, ma nessuna delle ordinanze di rimessione chiarisce in quale fase di tale procedura ha origine il contenzioso oggetto di ciascuno dei giudizi a quibus;

che le evidenziate lacune rendono perciò impossibile verificare se le disposizioni censurate debbano essere effettivamente applicate per definire i giudizi principali e se le ragioni esposte a sostegno del dubbio di costituzionalità abbiano attinenza con l'oggetto di ciascuno dei medesimi giudizi;

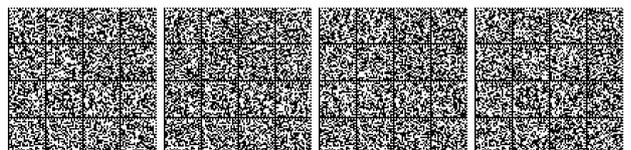
che, dunque, tutte le ordinanze di rimessione risultano carenti in punto di descrizione delle fattispecie concrete oggetto dei ricorsi che danno origine ai giudizi principali;

che tale carenza si traduce in un difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, con conseguente manifesta inammissibilità di queste ultime (*ex plurimis*, tra le ultime, sentenze n. 241 e n. 185 del 2015, n. 98 del 2014; ordinanze n. 25 del 2016, n. 270, n. 209, n. 207, n. 162, n. 161, n. 147, n. 121, n. 104, n. 90 e n. 36 del 2015), del resto espressamente eccepita - proprio per questa ragione - dalle parti private intervenute;

che, in secondo luogo, tutte le ordinanze di rimessione dubitano della legittimità costituzionale di un gruppo di disposizioni (ben quindici) contenute nel d.l. lgt. n. 1399 del 1917, le quali vengono censurate in blocco, senza una distinta disamina dei loro rispettivi contenuti, nonostante esse disciplinino, come già evidenziato, differenti fasi della procedura speciale dettata, per i comparti del piano regolatore della città di Messina, in vista della ricostruzione successiva al terremoto del 1908;

che, in tal modo, i rimettenti utilizzano i giudizi a quibus come mere occasioni per contestare la legittimità costituzionale di un intero settore della normativa recata dal d.l. lgt. n. 1399 del 1917, ma, così facendo, omettono del tutto di individuare - come è invece loro onere, alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 218 del 2014; ordinanze n. 101 del 2015, n. 21 del 2003, n. 337 del 2002 e n. 97 del 2000) - le singole disposizioni, o parti di esse, la cui presenza nell'ordinamento determinerebbe la lamentata violazione dei parametri costituzionali e statutari evocati;

che, anche sotto questo profilo, si evidenzia un insuperabile difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni sollevate, cui consegue la manifesta inammissibilità delle stesse, come espressamente eccepito - pure per questa ragione - dalle parti private intervenute.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli da 124 a 137 del decreto-legge luogotenenziale 19 agosto 1917, n. 1399 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge emanate in conseguenza del terremoto del 28 dicembre 1908), in riferimento agli artt. 3 della Costituzione e 14, primo comma, lettere f) ed s), 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 dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), in riferimento all'art. 76 Cost., sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Nicolò ZANON, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_160088

n. 89

Ordinanza 23 marzo - 13 aprile 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Soglia di punibilità.

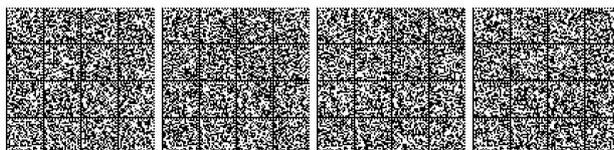
- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 10-bis.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, 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 dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), promossi dal Tribunale ordinario di Lecco con ordinanza del 13 febbraio 2015, dal Tribunale ordinario di Avellino con ordinanza del 17 luglio 2015 e dal Tribunale ordinario di Treviso con ordinanza del 16 settembre 2014, rispettivamente iscritte ai nn. 124, 235 e 248 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 26, 45 e 47, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 23 marzo 2016 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza del 13 febbraio 2015 (r.o. n. 124 del 2015), il Tribunale ordinario di Lecco, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento delle ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti per un ammontare superiore ad euro 50.000 per ciascun periodo d'imposta, anziché ad euro 103.291,38;

che il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a giudicare una persona imputata del reato previsto dalla norma censurata, per aver omesso di versare, entro il termine per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta, ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti per un importo di euro 94.837,15 in relazione all'anno d'imposta 2009: donde la rilevanza della questione;

che quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva come, con la sentenza n. 80 del 2014, la Corte costituzionale abbia dichiarato costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 3 Cost., l'art. 10-*ter* del d.lgs. n. 74 del 2000 nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, puniva l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo di imposta, ad euro 103.291,38;

che la Corte ha ritenuto, in specie, lesiva del principio di eguaglianza la previsione, per il delitto di omesso versamento dell'IVA, di una soglia di punibilità (euro 50.000) inferiore a quelle stabilite per la dichiarazione infedele e l'omessa dichiarazione dagli artt. 4 e 5 del medesimo decreto legislativo (rispettivamente, euro 103.291,38 ed euro 77.468,53), prima della loro modifica in diminuzione ad opera dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; modifica operante, per espressa previsione normativa, in rapporto ai soli fatti commessi dopo il 17 settembre 2011: in questo modo, infatti, veniva riservato un trattamento peggiore a comportamenti di evasione tributaria meno insidiosi e lesivi degli interessi del fisco, attenendo l'omesso versamento a somme di cui lo stesso contribuente si era riconosciuto debitore nella dichiarazione annuale dell'IVA;

che, ad avviso del giudice *a quo*, il medesimo problema di ragionevolezza - connesso alla previsione di una soglia di punibilità di 50.000 euro, inferiore a quella prevista per il delitto di omessa dichiarazione, senz'altro più grave - si porrebbe anche in relazione al reato di omesso versamento di ritenute certificate: reato del tutto simile, quanto a struttura, a quello di omesso versamento dell'IVA;

che analoga questione è stata sollevata dal Tribunale ordinario di Avellino, in composizione monocratica, con ordinanza del 17 luglio 2015 (r.o. n. 235 del 2015), nel corso del processo penale nei confronti di una persona imputata del reato di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, per aver omesso di versare, in relazione all'anno d'imposta 2008, ritenute alla fonte per un ammontare di euro 51.712;

che il rimettente reputa affatto ingiustificata la disparità di trattamento venutasi a creare in punto di soglia di punibilità, a seguito della sentenza n. 80 del 2014, tra i reati di omesso versamento dell'IVA e di omesso versamento di ritenute certificate, quanto ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011;

che tale differenza di regime non troverebbe una spiegazione ragionevole nella diversa natura fiscale del debito inadempito, posto che l'art. 10-*ter* richiama, ai fini della determinazione tanto della soglia di punibilità che della pena, il precedente art. 10-*bis*, a dimostrazione della piena equivalenza delle condotte incriminate nella considerazione legislativa;



che anche il Tribunale ordinario di Treviso, in composizione monocratica - con ordinanza del 16 settembre 2014 (r.o. n. 248 del 2015), emessa nell'ambito del processo penale nei confronti di una persona tratta a giudizio per non aver versato ritenute certificate relative all'anno d'imposta 2008 per un importo di euro 76.336 - dubita, nei medesimi termini, della legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000;

che il giudice *a quo* reputa del tutto irragionevole, e dunque contrastante con l'art. 3 Cost., la disparità di trattamento, quanto a soglia di punibilità, determinatasi a seguito della sentenza n. 80 del 2014 tra i reati di omesso versamento dell'IVA e di omesso versamento di ritenute certificate, limitatamente ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011;

che detta sperequazione non potrebbe trovare giustificazione nella diversa tipologia del tributo cui attiene l'omesso versamento, discutendosi comunque di somme dovute all'erario in adempimento di obblighi tributari e avendo lo stesso legislatore mostrato di ritenere indifferente, sul piano dell'offensività, la natura fiscale delle somme, col prevedere per entrambe le fattispecie la medesima soglia di punibilità;

che, del pari, non si potrebbe ritenere che la condotta punita dall'art. 10-*bis* presenti un maggior disvalore in ragione del fatto che il sostituto d'imposta - tenuto al versamento delle ritenute - opera, in certo qual modo, «come "esattore" per conto dell'amministrazione finanziaria», trattenendo alla fonte somme di denaro destinate a confluire nelle casse dell'erario;

che, a parte il rilievo che una considerazione simile potrebbe essere formulata anche in rapporto all'omesso versamento dell'IVA, essa non rifletterebbe comunque la reale sostanza dell'istituto della sostituzione tributaria, posto che il sostituto non trattiene materialmente alcuna somma di denaro dal compenso corrisposto al sostituito, ma si limita a pagare a quest'ultimo «una somma "al netto della ritenuta"»;

che neppure, infine, si potrebbe far leva sulla circostanza che, ai fini dell'integrazione del delitto di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, il sostituto d'imposta, oltre a non versare al fisco le ritenute, deve aver rilasciato al sostituito la certificazione dell'avvenuta effettuazione delle ritenute stesse: certificazione utilizzabile dal sostituito per dimostrare di aver assolto il proprio obbligo tributario (nel caso di ritenuta a titolo di imposta), ovvero di aver diritto alla compensazione tra il credito corrispondente alla ritenuta subita e il debito d'imposta (nel caso di ritenuta a titolo di acconto);

che da un lato, infatti, la certificazione rilasciata dal sostituto non può essere ritenuta mendace, in quanto attestante esclusivamente l'effettuazione delle ritenute, e non anche il loro versamento al fisco; dall'altro lato, il presupposto che consente al sostituito di scomputare le ritenute non sarebbe costituito dall'avvenuto rilascio della certificazione, ma dalla circostanza che le ritenute siano state effettivamente operate dal sostituto;

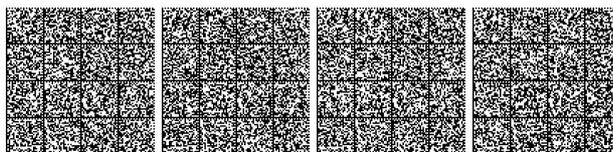
che è intervenuto in tutti i giudizi di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o, in subordine, infondate.

Considerato che i Tribunali ordinari di Lecco, Avellino e Treviso dubitano della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento delle ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti per un ammontare superiore ad euro 50.000 per ciascun periodo d'imposta, anziché ad euro 103.291,38;

che le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche o analoghe, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione;

che successivamente alle ordinanze di rimessione è intervenuto il decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 7 ottobre 2015, serie generale n. 233, supplemento ordinario n. 55, che ha apportato un ampio complesso di modifiche al sistema sanzionatorio tributario, tanto penale che amministrativo;

che, nel quadro degli interventi di revisione del sistema sanzionatorio penale, l'art. 7 del citato decreto legislativo ha modificato anche la norma censurata, stabilendo, per un verso, che le ritenute, il cui omesso versamento assume rilievo penale, possano risultare, oltre che dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, anche dalla dichiarazione di sostituto d'imposta (dove il nuovo nomen iuris del reato, risultante dalla rubrica, di «Omesso versamento di ritenute dovute o certificate»), e innalzando, al tempo stesso - per quanto qui più interessa - la soglia di punibilità dell'illecito dai precedenti 50.000 euro a 150.000 euro per ciascun periodo d'imposta: dunque, ad un importo più elevato di quello che i giudici rimettenti hanno chiesto a questa Corte di introdurre, con riguardo ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011;



che - in conformità a quanto già deciso da questa Corte in rapporto a similari questioni (ordinanze n. 14 del 2016 e n. 256 del 2015) - va quindi disposta la restituzione degli atti ai giudici a quibus, per una nuova valutazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate 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 i giudizi,

ordina la restituzione degli atti ai Tribunali ordinari di Lecco, Avellino e Treviso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2016.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_160089





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 16

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2016
(della Regione Puglia)*

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) - Oneri derivanti dai commi da 98 a 107 - Valutazione in 617 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017, 2018 e 2019 - Previsione dei meccanismi di finanziamento.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, comma 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) - Anticipazione di somme per l'esonero contributivo degli imprenditori che assumono lavoratori a tempo indeterminato.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, comma 110.

Ricorso nell'interesse della Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale dott. Michele Emiliano, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 153 del 23 febbraio 2016, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Marcello Cecchetti (pec: marcellocecchetti@pec.ordineavvocatifirenze.it) ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Piazza Barberini n. 12, come da mandato a margine del presente atto;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 108 e 110, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)], pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, 30 dicembre 2015, n. 302, per violazione degli articoli 3, primo e secondo comma, 11, 117, primo, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119, primo e quarto comma, della Costituzione.

I. - In relazione al comma 108

I.1. - Premessa

L'art. 1 della legge n. 208 del 2015, nei commi da 98 a 107, istituisce e disciplina un credito di imposta in favore delle imprese che «effettuano l'acquisizione di beni strumentali nuovi» (comma 98). Il successivo comma 108 disciplina invece le modalità di copertura della relativa spesa. Tale disposizione, al riguardo, stima gli oneri derivanti dai commi da 98 a 107 «in 617 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017, 2018 e 2019», e prevede che ai medesimi si faccia fronte «per 250 milioni di euro annui, relativamente alle agevolazioni concesse alle piccole e medie imprese, a valere sulle risorse europee e di cofinanziamento nazionale previste nel programma operativo nazionale “Imprese e Competitività 2014/2020” e nei programmi operativi relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) 2014/2020 delle regioni in cui si applica l'incentivo». La medesima disposizione prevede inoltre, conseguentemente, che «le amministrazioni titolari dei predetti programmi comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato gli importi, europei e nazionali, riconosciuti a titolo di credito d'imposta dall'Unione europea, da versare all'entrata del bilancio dello Stato».

Infine, il comma 108 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, negli ultimi due periodi, dispone quanto segue: «Nelle more della conclusione della procedura finalizzata all'individuazione delle risorse, alla regolazione contabile delle compensazioni esercitate ai sensi del presente comma si provvede mediante anticipazioni a carico delle disponibilità del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183.

Le risorse così anticipate vengono reintegrate al Fondo, per la parte relativa all'Unione europea, a valere sui successivi accrediti delle corrispondenti risorse dell'Unione europea in favore dei citati programmi operativi e, per la parte di cofinanziamento nazionale, a valere sulle corrispondenti quote di cofinanziamento nazionale riconosciute a seguito delle predette rendicontazioni di spesa».



Con il presente atto la Regione Puglia intende impugnare l'ultimo periodo del citato comma 108, in ragione — come si dirà a breve — dei suoi effetti sostanzialmente retroattivi, i quali incidono negativamente sull'autonomia regionale costituzionalmente garantita sotto due distinti profili:

quello del principio del legittimo affidamento, con conseguente violazione dell'art. 3 primo comma, Costituzione (ma anche degli articoli 11 e 117, primo comma, Costituzione, dato che tale principio è fatto proprio da una consolidata giurisprudenza comunitaria), violazione che ridonda — per i motivi che più avanti si esporranno — nella sicura lesione delle sfere di autonomia che gli articoli 119, primo comma, 118, primo comma, e 117, terzo e quarto comma, Costituzione riconoscono alla Regione (*cf.*, *infra*, par. I.2.);

quello dell'autonomia finanziaria regionale, dal quale deriva la violazione dell'art. 119, primo e quarto comma, Costituzione, nonché — per le ragioni che si esplicheranno in seguito — anche degli articoli 3, primo e secondo comma, e 97, secondo comma Costituzione (*cf.*, *infra*, par. I.3).

I.2 - Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 108, ultimo periodo, della legge n. 208 del 2015, per violazione degli articoli 3, primo comma, 11, 117, primo comma, Costituzione, e del principio del legittimo affidamento, dalla quale discende altresì la sicura compressione dell'autonomia finanziaria della Regione riconosciuta dall'art. 119, primo comma, Costituzione, nonché dell'autonomia amministrativa della Regione garantita dall'art. 118, primo comma, Costituzione, in materie di competenza legislativa concorrente e residuale regionale ex art. 117, terzo e quarto comma, Costituzione.

Il comma 108 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 prevede due differenti meccanismi di finanziamento dei nuovi oneri derivanti dalle previsioni contenute nei precedenti commi da 98 a 107. Il primo di tali meccanismi è imperniato sulla destinazione a tal fine delle «risorse europee e di cofinanziamento nazionale previste nel programma operativo nazionale “Imprese e Competitività 2014/2020” e nei programmi operativi relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) 2014/2010 delle regioni in cui si applica l'incentivo; in particolare, le risorse da reperire ad opera delle amministrazioni titolari dei predetti programmi dovranno consistere negli «importi, europei e nazionali, riconosciuti a titolo di credito d'imposta dall'Unione europea, da versare all'entrata del bilancio dello Stato». Il secondo meccanismo, invece, da utilizzare nelle more dell'individuazione delle risorse secondo le modalità stabilite dal primo, prevede anticipazioni a gravare sul fondo di rotazione per le politiche comunitarie di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, con il successivo reintegro delle stesse, a garantire il carattere rotativo del fondo, «a valere sui successivi accrediti delle corrispondenti risorse dell'Unione europea in favore dei citati programmi operativi e, per la parte di cofinanziamento nazionale, a valere sulle corrispondenti quote di cofinanziamento nazionale riconosciute a seguito delle predette rendicontazioni di spesa».

Tale ultima disposizione, dunque, prevede lo storno, al fine sopra indicato, degli accrediti che seguono la rendicontazione delle spese già sostenute dalle Regioni titolari dei Programmi sopra menzionati. E ciò sia con riferimento alle somme che dovranno essere erogate dall'Unione europea a beneficio dello Stato e destinate alle predette Regioni, sia con riferimento alla quota di cofinanziamento statale dei medesimi Programmi.

Pare opportuno precisare, al riguardo, che i rimborsi comunitari e statali inerenti i Programmi di spesa avvengono successivamente alla effettuazione della spesa da parte della Regione, in base a singoli progetti che prevedono la realizzazione di specifici interventi da parte di quest'ultima a fronte del diritto della medesima, a seguito della rendicontazione delle spese effettuate, a percepire il rimborso sia a valere sui fondi trasferiti, con tale specifica finalità, dall'UE allo Stato, sia su quelli appositamente predisposti da quest'ultimo a titolo di cofinanziamento dei Programmi europei.

Da quanto appena esposto si evince con chiarezza che la disposizione che qui si contesta incide profondamente, con effetti sostanzialmente retroattivi, su un quadro giuridico consolidato che regola rapporti già in essere, e sul quale le amministrazioni regionali coinvolte avevano legittimamente fatto affidamento. Proprio questo è il profilo di criticità più significativo della norma in esame, poiché, come è noto, questa Ecc.ma Corte ha più volte affermato «che in materia non penale la legittimità di leggi retroattive è condizionata dal rispetto di altri principi costituzionali e, in particolare, di quello della tutela del ragionevole, e quindi legittimo, affidamento (*ex plurimis*, sentenze n. 446 del 2002 e n. 234 del 2007)» (sent. n. 364 del 2007, par. 4 del Considerato in diritto).

La violazione del principio del legittimo affidamento si verifica, in particolare, in danno dell'Amministrazione regionale odierna ricorrente con riferimento alla concessione già statuita delle risorse finanziarie comunitarie e statali di cui al Programma Operativo Puglia 2014-2020 approvato con Decisione della Commissione Europea (Decisione C (2015) 5854 del 13 agosto 2015).

La gravità e definitività del pregiudizio, e la corrispondente lesione del legittimo affidamento, basterebbero da sole per evidenziare la irragionevolezza della previsione qui contestata e dunque la conseguente violazione dell'art. 3, primo comma, Costituzione. A ciò si aggiunga che a fondare la violazione del principio del legittimo affidamento è l'alto grado di meritevolezza del medesimo e l'insussistenza di cause che ne escludano la legittimità, posto che esso dipendeva da precedenti atti normativi dei pubblici poteri, interni ed europei, pienamente validi ed efficaci.



Lo storno delle risorse destinate ai rimborsi di spese attuative di interventi ricadenti nell'ambito di Programmi Operativi approvati in favore delle finalità di cui all'art. 1, commi da 98 a 107, determina inoltre la violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, Costituzione, poiché, come è risaputo, il principio del legittimo affidamento è da molto tempo riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE quale principio di fondamentale importanza del diritto dell'Unione europea: la sua violazione, dunque, ridonda nella lesione dei parametri costituzionali sopra dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Del resto, vertendosi nell'ambito di una materia certamente coinvolta dal processo di integrazione europea, non può non prendersi in considerazione lo statuto giuridico che la giurisprudenza della Corte di giustizia UE ha, nel corso degli anni, delineato ai fini dello scrutinio di legittimità degli interventi caratterizzati da profili di retroattività.

Al riguardo, giova il rilievo secondo il quale la disposizione qui in discussione non rispetta alcuna delle due condizioni che, secondo la Corte di giustizia, devono ricorrere affinché possano porsi norme con caratteri di retroattività, ossia: *a*) la «necessarietà» di tali caratteri ai fini del perseguimento dell'interesse pubblico in questione (ad es. sentt. 30.9.1982 in C-108/81, 19.5.1982 in C-84/81); *b*) il rispetto dell'affidamento degli interessati (sent. 14.7.1983 in C-224/82) ove sia meritevole di tutela (sent. Fedesa in C-331/88), lesi dalla «imprevedibilità» della modifica normativa (sent. Gerkesen in C-459/02).

Quanto al requisito sub *a*), è agevole notare come la configurazione della misura in esame come retroattiva non sia affatto l'unico modo possibile per raggiungere il fine che la norma impugnata si propone, dal momento che sarebbe stato senz'altro possibile reperire altre forme di finanziamento delle misure incentivanti *de quibus*.

Quanto al requisito sub *b*), è sufficiente, in questa sede, riferirsi alla giurisprudenza della Corte di giustizia UE più sopra richiamata. In essa, ad esempio, si evidenzia con assoluta chiarezza la possibilità di far valere il principio della tutela del legittimo affidamento «nei confronti di una regolamentazione» nel caso in cui «i pubblici poteri hanno essi stessi precedentemente determinato una situazione tale da ingenerare un legittimo affidamento» (si veda, in tal senso, la sent. Gerkesen in C-459/02, che richiama anche la sentenza 15 gennaio 2002, in C-179/00, Weidacher, Racc. pag. I-501, punto 31). O ancora, rileva sul punto quanto evidenziato dalla sent. 14.7.1983 in C-224/82, secondo la quale deve essere tutelato l'affidamento dei soggetti che «non potevano ragionevolmente presumere» un cambio di regolamentazione. Ebbene, non vi è chi non veda come ambedue i caratteri ricorrano nel presente caso, posto che — ovviamente — l'affidamento è stato ingenerato da atti dei pubblici poteri perfettamente validi e vigenti.

In base alle precedenti considerazioni, devono dunque ritenersi violati i seguenti parametri costituzionali:

l'art. 3, primo comma, Costituzione, e il connesso principio di ragionevolezza, al quale la giurisprudenza costituzionale consolidata riferisce il principio della tutela del legittimo affidamento (tra le altre, ad es., *cf.*: Corte costituzionale, sentt. nn. 416 del 1999, 446 del 2002, 234, 314 e 346 del 2007);

gli articoli 11 e 117, primo comma, Costituzione, poiché, come si è già documentato, i principi di certezza giuridica e del legittimo affidamento sono sanciti in modo chiaro e rigoroso da una cospicua giurisprudenza della Corte di giustizia UE; dal che consegue che una norma che viola il principio del legittimo affidamento — tanto più in un ambito certamente ricompreso nelle materie su cui esiste una competenza europea — viola anche le norme costituzionali che fondano il rispetto, da parte della legislazione dello Stato, del diritto dell'UE: in sintesi, il principio della tutela del legittimo affidamento assume, nella presente questione di legittimità costituzionale, la veste di norma interposta, in relazione agli articoli 11 e 117, primo comma, Cost, rispetto al comma 108, ultimo periodo, dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015.

Le violazioni appena evidenziate, peraltro, ridondano palesemente, in modo evidentemente negativo, sul concreto esercizio dell'autonomia finanziaria e di bilancio della Regione di cui all'art. 119 Costituzione poiché — a seguito dell'entrata in vigore della disposizione che qui si contesta, e del venir meno delle risorse che lo Stato aveva già destinato ai programmi in questione — quest'ultima si trova vincolata a procedere a una significativa modifica del proprio bilancio, sia con riferimento alle entrate che con riferimento alle spese. D'altra parte, in conseguenza della necessità di riprogrammare la propria spesa in relazione alle attività e agli interventi ricompresi nei citati programmi, la Regione vede compressa anche la propria autonomia amministrativa, tutelata dall'art. 118, primo comma, Costituzione, che in base al quadro normativo previgente era destinata ad esplicarsi in ambiti materiali (quelli connessi agli interventi compresi nella programmazione di utilizzo dei fondi erogati dall'Unione europea) affidati alla sua potestà legislativa concorrente e residuale, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, Costituzione.

I.3. - Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 108, ultimo periodo, della legge n. 208 del 2015, per violazione dell'autonomia finanziaria della regione riconosciuta dall'art. 119, primo e quarto comma, Costituzione.

Violazione dell'art. 3, primo e secondo comma, e dell'art. 97, secondo comma, Costituzione.



Il quadro normativo di cui si è dato conto più sopra (parr. I.1. e I.2), con la sua sostanziale retroattività, determina anche la violazione diretta (e non solo la lesione indiretta) dell'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119, primo comma, Costituzione, nonché del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni amministrative sancito dall'art. 119, quarto comma, Costituzione.

La Regione, infatti, sulla base della previsione normativa che qui si contesta, si troverà costretta ad anticipare nel proprio bilancio ingenti somme per la realizzazione di interventi ricadenti nell'ambito del POR Puglia 2014-2020 senza poter fare affidamento sul legittimo rimborso che dovrebbe pervenire dallo Stato e dall'Unione europea. In assenza di tali rimborsi, dunque, la Regione si troverà a carico del proprio bilancio spese regolarmente rendicontate dai beneficiari cui dovrà necessariamente far fronte con risorse del bilancio autonomo, se disponibili, altrimenti andando incontro a una situazione di criticità finanziaria in alcun modo risanabile.

La necessità di ricorrere al bilancio autonomo tra l'altro, in un contesto di significativa contrazione delle risorse a disposizione (si vedano gli ulteriori ingenti tagli ai bilanci regionali previsti dalla medesima legge di stabilità 2016 come contributo all'equilibrio della finanza pubblica), determina il concreto pericolo di compromettere la capacità della Regione di garantire i livelli minimi di servizi essenziali a cittadini e famiglie disagiate previsti dalla Costituzione. A ciò si aggiunga la considerazione secondo cui una insufficiente capacità di ricorrere al bilancio autonomo per sopperire ai mancati rimborsi comunitari e nazionali provocherebbe rallentamenti nella capacità di spesa della Regione, con conseguente elevato rischio di non riuscire a conseguire gli obiettivi annuali di spesa previsti dal Programma, e di essere sottoposti a perdita delle risorse programmate, come stabilito dall'art. 136 del Regolamento UE n. 1303/2013.

Ciò conduce a ritenere direttamente violato dal censurato comma 108, ultimo periodo, dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 anche l'art. 119, primo comma, Costituzione, e il principio di autonomia finanziaria, *sub specie* della spesa, poiché per effetto della previsione che qui si contesta la Regione non potrà autonomamente determinarsi per le proprie future spese in ragione di un importo corrispettivo, dovendo far fronte alle spese per interventi rientranti nell'ambito del Programma Operativo 2014-2020.

A ciò si aggiunga, infine, che la previsione di cui all'ultimo periodo del comma 108 dell'art. 1, legge n. 208 del 2015, presenta profili di ulteriore possibile contrasto con i parametri sopra evocati nella parte in cui specificamente prevede che «le risorse così anticipate vengono reintegrate al Fondo (...) per la parte di cofinanziamento nazionale, a valere sulle corrispondenti quote di cofinanziamento nazionale riconosciute a seguito delle predette rendicontazioni di spesa». Ove, infatti, nell'ambito della quota di cofinanziamento nazionale si ritenesse di dover includere, oltre la quota statale, anche la quota regionale, la «anticipazione» a carico della Regione risulterebbe ancora più ingente nel suo ammontare richiedendo ulteriore apporto di risorse a valere sul bilancio autonomo.

In altre parole, anche se l'art. 1, comma 108, della legge n. 208 del 2015 non impone vincoli formali all'esercizio dell'autonomia finanziaria regionale, è chiaro che la condiziona in modo estremamente vistoso da un punto di vista sostanziale. Le risorse finanziarie da utilizzare per far fronte alle spese per progetti comunitari, necessarie per il raggiungimento degli obiettivi previsti a livello europeo, dovranno essere reperite in sacrificio di altre destinazioni ove presenti, con conseguente forte riduzione della possibilità, per l'autonomia regionale, di stabilire la finalizzazione delle proprie spese, se non addirittura con l'effetto di produrre insanabili criticità finanziarie.

Da quanto fin qui evidenziato, peraltro, scaturisce anche la palmare violazione dell'autonomia finanziaria, e in particolare del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni amministrative sancito dall'art. 119, quarto comma, Costituzione, nonché degli articoli 3, primo e secondo comma, e 97, primo comma, Costituzione.

Tale conclusione si raggiunge agevolmente prendendo le mosse dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare richiamando, tra le altre, la recente sent. n. 10 del 2016.

Tale decisione, infatti — con un ragionamento specificamente dedicato alle Province, ma senz'altro estendibile anche agli altri enti autonomi territoriali — ha chiaramente affermato che una significativa «riduzione delle risorse necessarie per le funzioni conferite (...) si riverbera sull'autonomia di queste ultime, entrando in contrasto» con gli articoli 117 e 119 «nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni stesse» (sent. n. 10 del 2016).

La decisione da ultimo menzionata, peraltro, chiarisce al di là di ogni possibile dubbio come la forte riduzione delle risorse del bilancio destinate all'esercizio delle funzioni amministrative che la legge assegna all'ente territoriale non può che determinare anche la violazione dell'art. 3, primo e secondo comma, e dell'art. 97, primo comma, Costituzione.



Le accennate riduzioni, infatti, arrecano innanzi tutto un *vulnus* al principio di programmazione e di proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate, il cui rispetto è essenziale per garantire il buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97, secondo comma, Costituzione. Secondo la sent. n. 10 del 2016, infatti, in casi similari «la lesione dell'autonomia finanziaria si riflette inevitabilmente sul buon andamento dell'azione amministrativa in quanto la diminuzione delle risorse in così elevata percentuale, “in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite” (sentenza n. 188 del 2015), costituisce una menomazione della autonomia stessa, che comporta contestualmente un grave pregiudizio all'assolvimento delle funzioni attribuite» dalla legislazione vigente. Da qui, dunque, l'inevitabile lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, primo comma, Costituzione.

Quanto all'art. 3, primo comma, Costituzione, deve essere evidenziato come la sua lesione, per effetto della riduzione delle risorse operata dalla previsione legislativa che qui si contesta, si verifica in quanto essa, ove «non corredata da adeguate misure compensative, è (...) in grado di determinare un grave *vulnus* all'espletamento da parte delle Province delle funzioni espressamente conferite dalla legge regionale». Ebbene, questa Ecc.ma Corte ha chiaramente evidenziato in più di una occasione come norme similari non siano in grado di superare il test di proporzionalità, che «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio [...] sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti [e se] stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (così, ancora, la citata sent. n. 10 del 2016, che richiama le sentt. nn. 1 del 2014 e 272 del 2015). In tal caso appare non superata la terza «tappa» del predetto test di proporzionalità, ossia il c.d. «test di proporzionalità in senso stretto», in ragione dell'eccessivo peso degli oneri imposti ad interessi concorrenti rispetto a quelli perseguiti dalla misura *de qua*. La giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte, del resto, ha chiaramente affermato la manifesta irragionevolezza di misure di riduzione delle risorse quali quella in oggetto, ove adottate — come nel caso di specie — in «assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento» (sent. n. 10 del 2016).

Infine, nella decisione da ultimo citata è stato significativamente chiarito che misure quali quella qui in discussione hanno altresì l'effetto di pregiudicare la corretta fruizione dei diritti sociali che dovrebbero essere assicurati per mezzo dell'esercizio delle funzioni il cui finanziamento di trova ad essere significativamente ridotto: ciò in palese violazione dell'art. 3, secondo comma, Costituzione (così, ancora, sent. n. 10 del 2016, parr. 6.3 del Considerato in diritto).

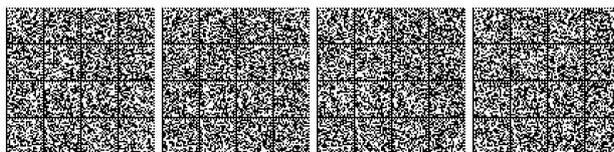
II. - In relazione al comma 110

II.1. - Premessa

L'art. 1, comma 109, della legge n. 208 del 2015 prevede che entro il 31 marzo 2016 si provveda, «con le procedure di cui all'art. 4, comma 3, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 (...) alla ricognizione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione (PAC), non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati», disponendo, inoltre, che a tal fine «le amministrazioni titolari di interventi del PAC, approvati alla data di entrata in vigore della presente legge», inoltrino «al sistema di monitoraggio nazionale, entro il 31 gennaio 2016, i dati relativi alle risorse impegnate e pagate per ciascuna linea di intervento».

A seguito di tali adempimenti, in base al successivo comma 110, dovrà essere adottato, entro il 31 marzo 2016, un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il quale avrà il compito di determinare «l'ammontare delle risorse disponibili» in esito alla predetta ricognizione, nonché di disporre «l'utilizzo delle stesse per l'estensione dell'esonero contributivo di cui ai commi 178 e 179 alle assunzioni a tempo indeterminato effettuate nell'anno 2017 in favore dei datori di lavoro privati, operanti nelle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna, alle medesime condizioni previste dai predetti commi, eventualmente rimodulando la durata temporale e l'entità dell'esonero e comunque assicurando una maggiorazione della percentuale di decontribuzione e del relativo importo massimo per l'assunzione di donne di qualsiasi età, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi, in ragione delle risorse che si renderanno disponibili ai sensi del comma 109».

Con il presente ricorso la Regione Puglia intende impugnare, oltre al comma 108 dell'art. 1, legge n. 208 del 2015, anche il comma 110, per violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento all'art. 33 del Regolamento CE n. 1083/2006, cui consegue la violazione dell'art. 119, primo comma, nonché degli articoli 118, primo e secondo comma, e 117, terzo e quarto comma, della Costituzione: ciò per le ragioni che si espongono di seguito.



II.2. - Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 110, della legge n. 208 del 2015, per violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, Costituzione, in riferimento all'art. 33 del Regolamento CE n. 1083/2006, dalla quale discende la compressione dell'autonomia finanziaria della Regione garantita dall'art. 119, primo comma, Costituzione, nonché dell'autonomia amministrativa garantita dall'art. 118, primo e secondo comma, Costituzione, in materie di competenza legislativa concorrente e residuale regionale ex art. 117, terzo e quarto comma, Costituzione.

Come si è avuto modo di vedere, il comma 110 dell'art. 1, legge n. 208 del 2015, prevede la destinazione, per mezzo di un d.P.C.M. da adottare entro il 31 marzo 2016, delle somme del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie dell'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, già preordinate alla copertura finanziaria degli interventi del Piano di Azione Coesione (PAC), che non siano state ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti agli incentivi alle assunzioni di cui ai successivi commi 178 e 179 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015. Tale norma determina una evidente violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, Costituzione, per effetto dell'altrettanto evidente violazione dell'art. 33 del Regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006.

Più in particolare, l'illegittimità costituzionale appena rilevata consegue alla violazione dell'intesa tra Governo italiano e Commissione europea del 7 novembre 2011, con la quale si è dato avvio, congiuntamente e simultaneamente, alla revisione dei programmi operativi riferiti ai fondi strutturali 2007-2013 e al Piano di Azione Coesione, nonché dalla conseguente violazione dell'art. 33 del Regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, che rappresenta la cornice normativa nella quale si colloca tale intesa. La violazione di tali obblighi del diritto dell'Unione europea, evidentemente, non può infatti non determinare anche la violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, Costituzione.

Non è necessario spendere molte parole per illustrare il punto. Basti osservare, al riguardo, che il PAC, lungi dall'essere un programma operativo di spesa rilevante solo per il diritto interno, si inquadra saldamente nel contesto normativo della programmazione concernente i fondi strutturali europei 2007-2013, ed in specie nel menzionato Regolamento CE n. 1083/2006. Di tale atto normativo rileva, in particolare, l'art. 33, che disciplina la revisione dei programmi operativi rinviando ad un «concerto» tra lo Stato membro interessato e la Commissione. In base a tale disposizione è stata stipulata, in data 7 novembre 2011, l'intesa tra Governo italiano e Commissione europea, sottoscritta dal Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale Raffaele Fitto per il primo e dal Commissario europeo per la politica regionale Johannes Hahn per la seconda, con la quale si è definita una revisione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali europei 2007-2013, al fine di far fronte al ritardo che gravava sulla utilizzazione dei fondi strutturali europei 2007-2013. In conseguenza di tale revisione, si è approvato il Piano di Azione Coesione presentato dal Governo italiano per la utilizzazione, in conformità con gli obiettivi sopra richiamati, delle somme risultanti dalla rimodulazione al ribasso del cofinanziamento statale. Con l'intesa sottoscritta dal Ministro per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale Raffaele Fitto e dal Commissario europeo per la politica regionale Johannes Hahn sopra menzionata, più in particolare, si è stabilita, ai sensi e per gli effetti dell'art. 33 sopra citato, l'invarianza della quota di cofinanziamento europea dei Programmi Operativi nel suo valore assoluto pur a fronte della diminuzione della quota di cofinanziamento nazionale, in ragione della destinazione delle risorse così ottenute al Piano di Azione Coesione.

In estrema sintesi, è dunque possibile evidenziare come il PAC derivi da un accordo tra Governo italiano e Commissione europea, stipulato ai sensi dell'art. 33 del citato Regolamento CE n. 1083/2006, che prevede lo spostamento di una parte del cofinanziamento nazionale al di fuori dai Programmi europei, in modo da poter attuare i progetti prescindendo dalle relative scadenze temporali, a fronte del mantenimento, in termini assoluti, del livello di cofinanziamento europeo dei medesimi progetti, e dunque di un suo incremento in termini percentuali. Illustra chiaramente questo punto il Compendio sulla programmazione e sull'attuazione del PAC, redatto nel novembre 2014, che raccoglie gli esiti di una ricerca realizzata da FORMEZ PA nell'ambito del Progetto «POAT 2012-2015» - Ambito 2, Linea 1, a titolarità della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica (reperibile on line al seguente indirizzo web: http://fondistrutturali.formez.it/sites/all/files/compendio_pac_formezpa.pdf): «Con l'introduzione del PAC, in accordo con la Commissione (ai sensi dell'art. 33 del Regolamento CE n. 1083/2006), i Programmi più in ritardo vengono riprogrammati portando la percentuale di cofinanziamento comunitario ad una percentuale più elevata dell'originario 50% (...); ciò ha consentito di ridurre contestualmente la quota di cofinanziamento nazionale, liberando risorse in favore del Piano di Azione Coesione» (cfr. pag. 11 del documento citato). Nello stesso senso, del resto, depone l'accordo stipulato il 3 novembre 2011 tra il Governo e le Regioni destinatarie del PAC, nel quale è possibile leggere che «le rimodulazioni dei programmi potranno prevedere la revisione del tasso di cofinanziamento comunitario a condizione che le risultanti risorse nazionali siano vincolate al riutilizzo nel rispetto del principio di territorialità», e che «il Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione territoriale assicurerà che queste condizioni siano condivise dal Commissario europeo responsabile della politica regionale Hahn e, conseguentemente, poste a base del Piano d'azione che il Governo e il Commissario sottoscriveranno».



Che il PAC non sia un mero «affare interno» all'ordinamento italiano, ma un elemento essenziale del «concerto» stipulato, ai sensi e per gli effetti della rimodulazione dei Programmi operativi di cui all'art. 33 del Regolamento CE n. 1083/2006, d'altra parte, è provato inequivocabilmente dal tenore testuale dell'art. 23, comma 4, della legge n. 183 del 2011, ai sensi del quale le risorse derivanti dalla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dei programmi dei fondi strutturali 2007/2013 vengono destinate alla realizzazione di interventi «concordati tra le Autorità italiane e la Commissione europea nell'ambito del processo di revisione dei predetti programmi».

Nessun dubbio può esservi, dunque, né sulla circostanza secondo la quale anche il PAC, e non solo la rimodulazione dei tassi di cofinanziamento (nazionale ed europeo) dei Programmi Operativi, sia frutto di una intesa tra Governo italiano e Commissione europea, né sulla riconducibilità di tale intesa al «concerto» di cui all'art. 33 del Regolamento CE n. 1083/2006, che dunque rappresenta, con altrettanta certezza, la «copertura normativa» dell'intesa stipulata in data 7 novembre 2011.

Ma se la revisione dei Programmi Operativi è consentita, ai sensi del citato art. 33 del Regolamento europeo, solo alle condizioni individuate di «concerto» tra Stato membro e Commissione, risulta del tutto evidente che tali condizioni assumono carattere giuridicamente vincolante, in particolare (per quel che qui è di più prossimo interesse) per lo Stato membro in questione. Assume dunque carattere giuridicamente vincolante per l'ordinamento italiano la destinazione delle risorse derivanti dalla riduzione della quota di cofinanziamento nazionale alle linee di intervento del Piano di Azione Coesione. Qualunque atto che disponga in contrario, imprimendo un'altra destinazione a tali risorse, violerebbe infatti la citata intesa del 7 novembre 2011 e, per l'effetto, l'art. 33 del Regolamento CE n. 1083/2006.

Da tali considerazioni, dunque, risulta chiaramente che il comma 110 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui prevede che il d.P.C.M. ivi menzionato «disponga» l'utilizzo delle risorse già destinate al PAC e non oggetto di obbligazioni giuridicamente vincolanti a finalità diverse da quelle che caratterizzano il menzionato PAC, frutto dell'accordo tra Governo italiano e Commissione europea ai sensi e per gli effetti dell'art. 33 del Regolamento CE n. 1083/2006, contrasta con la norma da ultimo richiamata e, in conseguenza di ciò, viola gli articoli 11 e 117, primo comma, Costituzione.

Le violazioni appena evidenziate, peraltro, ridondano palesemente, in modo evidentemente negativo, sul concreto esercizio dell'autonomia finanziaria e di bilancio della Regione di cui all'art. 119 Costituzione, poiché — a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni che qui si contestano, e del venir meno delle risorse che lo Stato aveva già destinato al PAC — quest'ultima si trova vincolata a procedere ad una significativa modifica del proprio bilancio, sia con riferimento alle entrate che con riferimento alle spese. D'altra parte, in conseguenza della necessità di riprogrammare la propria spesa in relazione alle attività e agli interventi ricompresi nel PAC, la Regione odierna ricorrente vede compressa anche la propria autonomia amministrativa, tutelata dall'art. 118, primo comma e secondo comma, Costituzione, che in base al quadro normativo previgente era destinata ad esplicarsi in ambiti materiali (quelli connessi agli interventi compresi nella programmazione di utilizzo dei fondi erogati dall'Unione europea) affidati alla sua potestà legislativa concorrente o residuale, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, Costituzione.

P.Q.M.

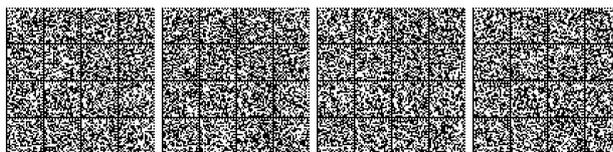
La Regione Puglia, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 108 e 110, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)], nei limiti e nei termini sopra esposti.

Con ossequio.

Bari-Roma, 27 febbraio 2016

Prof. Avv. Cecchetti

16C00091



n. 17

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2016
(della Regione Veneto)*

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2016 - Norme riguardanti la sospensione per l'anno 2016 dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle Regioni e agli Enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015; la indisponibilità, nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi della legge n. 124 del 2015, dei posti dirigenziali di prima e seconda fascia delle amministrazioni pubbliche vacanti alla data del 15 ottobre 2015 e la cessazione di diritto, con risoluzione dei relativi contratti, degli incarichi dirigenziali conferiti dopo il 15 ottobre 2015; il limite del 25 per cento del personale cessato nell'anno precedente per le assunzioni a tempo indeterminato; la disciplina delle modalità previste in caso di mancato raggiungimento delle intese in sede di rilascio del provvedimento autorizzatorio per le infrastrutture energetiche strategiche; la competenza dei Comuni in tema di pianificazione e programmazione territoriale circa le valutazioni di incidenza di determinati interventi minori; i piani di rientro dal disavanzo sanitario; l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria; la rideterminazione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard; la disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) pubblici e privati; le modalità e l'entità del concorso alla finanza pubblica delle Regioni e delle Province autonome per gli anni dal 2016 al 2019; l'attribuzione alle Province e alle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario di un contributo finalizzato al finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)", art. 1, commi 26, 219, 228, 241, 363, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 553, 555, 568, 574, 680, 681, 682 e 754.

Ricorso proposto dalla regione Veneto (C.F. 80007580279 - P.IVA 02392630279), in persona del Presidente della Giunta regionale dott. Luca Zaia (C.F. ZAILCU68C27C9570), autorizzato con delibera della Giunta regionale n. 160 del 23 febbraio 2016 (all. 1), rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti Ezio Zanon (C.F. ZNNZE157L07B563K) coordinatore dell'Avvocatura regionale, prof. Luca Antonini (C.F. NTNLCU63E27D869I) del Foro di Milano e Luigi Manzi (C.F. MNZLGU34E15HS01V) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Confalonieri, n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax 06/3211370, posta elettronica certificata luigimanzi@ordineavvocatiroma.org), contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge n. 208 del 28 dicembre 2015 recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 30 dicembre 2015 - Suppl. Ordinario n. 70:

- 1) articolo 1, comma 26;
- 2) articolo 1, comma 219;
- 3) articolo 1, comma 228;
- 4) articolo 1, comma 241;
- 5) articolo 1, comma 363;
- 6) articolo 1, commi 524, 525, 526, 527, 528, 529, 531, 532, 533, 534, 535 e 536;
- 7) articolo 1, commi 553 e 555;
- 8) articolo 1, comma 568;
- 9) articolo 1, comma 574;
- 10) articolo 1, commi 680, 681 e 682;
- 11) articolo 1, comma 754.



MOTIVI

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 26, per violazione degli articoli 3, 5, 32, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione.

L'art. 1, comma 26, sancisce per l'anno 2016 la sospensione dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali, nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015.

La disposizione quindi blocca, per quanto qui interessa, il potere delle Regioni di aumentare le aliquote dei tributi e delle addizionali rispetto a quelle deliberate, entro la data del 30 luglio 2015, per l'esercizio 2015.

Al contempo, però, l'art. 1, ai commi 553 e 555, sottostima l'impatto finanziario dei nuovi LEA e, al comma 574, riduce drasticamente il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre lo Stato per il 2016 (si vedano, rispettivamente, i punti 6 e 8 del presente ricorso). Diverse altre disposizioni (ad esempio i commi 67, 121 e 182), inoltre, riducono - vuoi introducendo imposte sostitutive, vuoi modificando le relative discipline - le basi imponibili dei tributi regionali come l'Irap e l'addizionale Irpef.

Da una parte, dunque, il legislatore statale impedisce alle Regioni di aumentare le aliquote relative a tutti i tributi propri derivati, dall'altra sotto finanzia i nuovi LEA, riduce il finanziamento del Fondo sanitario e rimodula al ribasso le basi imponibili dei tributi propri derivati regionali.

È evidente che in questo contesto normativo le Regioni si trovano a dover garantire il servizio sanitario regionale, anche con prestazioni aggiuntive (i nuovi LEA), con risorse statali ridotte e insufficienti, venendo nel contempo private della possibilità di esercitare uno sforzo fiscale.

Risulta pertanto di immediata evidenza l'irragionevolezza e la mancanza di proporzionalità della disciplina dettata dall'art. 1, comma 26.

Ma vi è di più.

A tale situazione già critica, si aggiunge la previsione, da parte del comma 723, di pesanti sanzioni per il caso di mancato conseguimento di un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali da parte dell'ente.

In particolare, per quanto riguarda le Regioni, l'art. 1, comma 723, stabilisce che nell'anno successivo alla violazione: «b) la regione è tenuta a versare all'entrata del bilancio dello Stato, entro sessanta giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del pareggio di bilancio, l'importo corrispondente allo scostamento registrato. In caso di mancato versamento si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale. Trascorso inutilmente il termine dei trenta giorni dal termine di approvazione del rendiconto della gestione per la trasmissione della certificazione da parte della regione, si procede al blocco di qualsiasi prelievo dai conti della tesoreria statale sino a quando la certificazione non è acquisita;

c) l'ente non può impegnare spese correnti, per le regioni al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni effettuati nell'anno precedente a quello di riferimento;

d) l'ente non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; i mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti o le aperture di linee di credito devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento dell'obiettivo di cui al primo periodo relativo all'anno precedente.

L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione;

e) l'ente non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione;

f) l'ente è tenuto a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza del presidente, del sindaco e dei componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione, con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2014. Gli importi di cui al periodo precedente sono acquisiti al bilancio dell'ente».

È questo dunque il contesto complessivo all'interno del quale deve essere considerata la norma impugnata.

Lo scrivente patrocinio evidentemente non ignora che il blocco provvisorio dell'aumento delle addizionali e dei tributi propri derivati, in precedenti occasioni, non è stato ritenuto illegittimo dalla giurisprudenza di Codesta Ecc.



ma Corte (sentt. nn. 381/2004, 284/2009 e 298/2009). È dirimente però evidenziare che tale valutazione si inseriva in contesti normativi radicalmente diversi da quello attuale, in cui non solo non si prefigurava *i)* un definanziamento del Fondo sanitario e *ii)* un obbligo di garanzia di nuovi LEA con un finanziamento evidentemente sottostimato, ma dove, soprattutto, *iii)* nell'ambito del Patto di stabilità interno alle Regioni veniva solo imposto un mero tetto di spesa, che, sebbene sanzionato in termini analoghi a quello attuale, rimaneva del tutto indifferente (riguardando solo il versante della spesa e non quello dell'entrata) rispetto alla possibilità di un autonomo sforzo fiscale regionale.

Ora, invece, con il superamento del Patto di stabilità interno alle Regioni è imposto un pareggio contabile di bilancio, il cui mancato conseguimento - che comporta sanzioni come il divieto dell'indebitamento per la spesa di investimento - potrebbe trovare direttamente causa nel blocco dell'autonomia fiscale regionale, che appunto preclude alle Regioni la possibilità di pareggiare il bilancio attraverso un proprio sforzo fiscale.

Di qui l'evidente irragionevolezza della norma che, da un lato, impedisce uno sforzo fiscale, dall'altro lo impone in quanto *i)* incrementa i LEA e *ii)* decrementa il finanziamento statale.

In altre parole, proprio per effetto della sospensione della possibilità di manovra sui tributi propri derivati disposta dal legislatore statale, in contrasto con il principio autonomistico, con il comma 26, la Regione potrebbe trovarsi esposta, se non riduce la spesa per i servizi ai cittadini - in particolare quella relativa alla sanità, che costituisce il capitolo più rilevante e penalizzato dalle ultime manovre statali, a danno quindi del diritto alla salute -, al mancato conseguimento del suddetto, pareggio di bilancio.

Si configura, quindi, con tutta evidenza una situazione normativa profondamente diversa da quella in altre occasioni giudicata non illegittima dalla giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte che determina il contrasto della disposizione con gli artt. 3, 5, 32 e 97 della Costituzione, che ridonda sulle prerogative costituzionali delle Regioni, con violazione, anche diretta, degli articoli 117, III e IV comma, 118 e 119 Cost.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 219, per violazione degli articoli 3, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

Il comma 219 sancisce - nelle more dell'adozione di alcuni decreti legislativi della c.d. legge Madia (Legge n. 124/2015) e dell'attuazione di altre disposizioni della legge di stabilità per il 2015 (Legge n. 190/2014) - l'indisponibilità dei posti dirigenziali di prima e seconda fascia delle amministrazioni pubbliche che risultano vacanti alla data del 15 ottobre 2015, tenendo comunque conto del numero dei dirigenti in servizio senza incarico o con incarico di studio e del personale dirigenziale in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o aspettativa. Prevede, inoltre, fatti salvi alcuni casi espressamente previsti, la cessazione di diritto, con risoluzione dei relativi contratti, al primo gennaio 2016 degli incarichi dirigenziali conferiti dopo il 15 ottobre 2015 e dispone che in ciascuna amministrazione possano essere conferiti incarichi dirigenziali solo nel rispetto del numero complessivo dei posti resi indisponibili.

Poiché la norma si applica alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, decreto legislativo n. 165/2001 e successive modificazioni, essa interessa anche il personale dirigenziale delle Regioni e, da questo punto di vista, si pone in contrasto con la Costituzione sotto molteplici profili.

Da un lato, infatti, occorre constatare che, benché contenuta in una legge di stabilità, la disposizione impugnata, come rileva la Relazione tecnica(1) , non comporta infatti «effetti sui saldi di finanza pubblica» e pertanto non può essere legittimamente annoverata tra gli interventi statali rivolti al coordinamento della finanza pubblica di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. Inoltre, essa presenta in ogni caso un carattere puntuale ed esaustivo, che non lascia alcuno spazio aperto alla autonomia regionale, perché definisce uno specifico temporale di applicazione, precise categorie dirigenziali incluse ed escluse, puntuali conseguenze sui rapporti già in essere. Pertanto, anche a volerla ritenere una norma di coordinamento della finanza pubblica, riveste in ogni caso un alto grado di dettaglio, incompatibile con gli standard minimi richiesti dalla giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte costituzionale per superare il test di costituzionalità (*ex plurimis* sentenza n. 182 del 2011).

Dall'altro, la norma impugnata indebitamente incide sulla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa» delle Regioni, all'interno della quale «la costante giurisprudenza di questa Corte» (sentenza n. 149 del 2012) ha collocato la disciplina dei profili «pubblicistico-organizzativi» dell'impiego pubblico, che «quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione (*ex multis*, sentenze n. 63 del 2012, nn. 339 e 77 del 2011, n. 233 del 2006, n. 2 del 2004)» (*cf.*, in termini analoghi, sentenza n. 100 del 2010).

Posto, inoltre, che la disciplina impugnata è stabilita, per quanto riguarda le Regioni, «Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi» attuativi degli articoli 11 («Dirigenza pubblica») e 17 («Riordino della disciplina del lavoro alle

(1) Cfr. Relazione tecnica alla legge di stabilità 2016 - legge 28 dicembre 2015, n. 208, scaricabile al seguente link: http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivita/Bilancio_di_previsione/Legge_di_stabilita/2016/RT_definitiva_AS_2111-B_Legge_di_stabilita_2016.pdf, pag. 66



dipendenze delle amministrazioni pubbliche») della c.d. Legge Madia, si deve oltretutto constatare che mentre quest'ultima, nelle disposizioni citate, perlomeno prevede forme di concertazione con le Regioni (ancorché insufficienti, tanto che la regione Veneto con il ricorso reg. ric. n. 94/2015 ha impugnato le citate disposizioni dinanzi a Codesta Ecc.ma Corte), nella disciplina in oggetto manca invece ogni forma di raccordo con le stesse.

Per i motivi sopra indicati, la norma impugnata, data l'interferenza con le competenze regionali, evidentemente non risolvibile con il mero criterio della prevalenza del legislatore statale, si pone in contrasto con gli articoli 117, III e IV comma, e 118 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.

Ma non solo.

La disposizione impugnata si pone in contrasto anche con gli articoli 3 e 97 della Costituzione, dal momento che fra l'altro determina una illegittima *reformatio in peius* del regime vigente per i dirigenti assunti dopo la data del 15 ottobre 2015 e prima dell'entrata in vigore della legge n. 208 del 2015, colpiti dalla risoluzione di diritto del proprio contratto, con una palese violazione del principio del legittimo affidamento (*cf.* quanto affermato da Codesta Ecc.ma Corte nella sentenza n. 160 del 2013) e del buon andamento della Pubblica amministrazione. Si realizza quindi una violazione degli articoli 3 e 97 Cost., che, incidendo sull'autonomia organizzativa della Regione, ridonda in una lesione delle competenze regionali di cui agli articoli 117, III e IV comma, e 118 Cost.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 228, per violazione degli articoli 3, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione.

Il comma 228 qui censurato, attraverso il richiamo alle amministrazioni di cui all'alt. 3, comma 5, decreto-legge n. 90/2014, prevede che le Regioni e gli enti locali possano procedere, per il triennio 2016-2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25% di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente.

Con riferimento invece al personale collocato in mobilità degli enti di area vasta destinato a funzioni non fondamentali (come individuato dall'art. 1, comma 421, della legge n. 190/2014), il comma *de quo* prosegue confermando per questo le percentuali stabilite dal succitato art. 3, comma 5, decreto-legge n. 90/2014 (ovvero: 80% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente per gli anni 2016 e 2017 e 100% per il 2018).

La disposizione in esame, infine, dispone la disapplicazione per il biennio 2017-2018 della possibilità di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato nel limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente, prevista dall'art. 3, comma 5-*quater*, decreto-legge n. 90/2014, per Regioni ed enti locali «virtuosi» (ossia con un'incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente pari o inferiore al 25%; tra questi rientra la regione Veneto, che registra una spesa corrente di euro 10.203.628.274 e di euro 146.042.452 di spesa per il personale - dati Copaff 2014: http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/documenti/I_bilanci_delle_regioni_in_sintesi_2014.pdf).

Il comma qui impugnato, quindi, blocca, per il biennio 2017-2018, la possibilità per le Regioni e gli enti locali «virtuosi» di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato prescindendo dal limite del 25% del personale cessato nell'anno precedente.

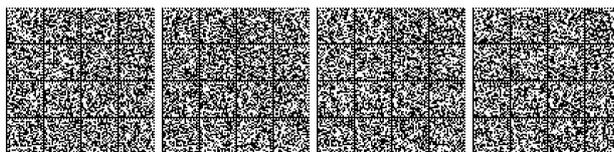
Anche per gli enti virtuosi varranno, dunque, i limiti di cui ai primi due periodi del comma 228, ovvero: *i*) 25% della spesa per il personale di ruolo cessato l'anno precedente per le nuove assunzioni e *ii*) fino al 2017 compreso, 80% di tale spesa per il personale in mobilità (a decorrere dal 2018 il limite è innalzato al 100%).

Sebbene finalizzata alla legittima esigenza di assorbire innanzitutto il personale riallocato degli enti di area vasta, tale disposizione di coordinamento della finanza pubblica stabilisce tuttavia un illegittimo automatismo legislativo, non proporzionato e incongruente sotto il profilo della connessione razionale e della necessità, dal momento che la nonna, senza «tenere conto della situazione dell'ente pubblico dal punto di vista della dotazione di personale» (Corte cost. sent. n. 272 del 2015), limita la capacità organizzativa di una Regione «virtuosa» in misura non giustificata dall'esigenza di riassorbire il personale riallocato degli enti di area vasta.

Si realizza quindi una violazione degli articoli 3 e 97 Cost., che ridonda nella lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione dagli articoli 117, III e IV comma, 118 e 119 Cost.

4) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 241, per violazione dell'art. 117, III e IV comma, 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 della Costituzione.

Il comma 241 modifica il comma 3-*bis* dell'art. 57 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35), rubricato «Disposizioni per le infrastrutture energetiche strategiche, la metanizzazione del mezzogiorno e in tema di bunkeraggio».



Tale norma, nella versione previgente, disponeva: «In caso di mancato raggiungimento delle intese, si provvede con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché con le modalità di cui all'art. 14-*quater*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241».

La disposizione che qui si impugna espunge dal disposto in esame le modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, legge n. 239/2004, sicché rimane, ad oggi, il solo riferimento alle modalità di cui all'art. 14-*quater*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Appare utile riportare il contenuto dell'art. 1, comma 8-bis, legge n. 239/2004, che disciplina le modalità per superare l'eventuale mancata espressione, da parte della Regione, degli atti di assenso o di intesa, qui richiamati in sede di rilascio del provvedimento autorizzatorio per le infrastrutture energetiche strategiche. Tale norma recita infatti: «Fatte salve le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale, nel caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, comunque denominati, inerenti alle funzioni di cui al comma 8 del presente articolo, entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta nonché nel caso di mancata definizione dell'intesa di cui al comma 5 dell'art. 52-*quinquies* del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e nei casi di cui all'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, il Ministero dello sviluppo economico invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni. In caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali interessate, lo stesso Ministero rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della regione interessata. Le disposizioni del presente comma si applicano anche ai procedimenti amministrativi in corso e sostituiscono il comma 6 del citato art. 52-*quinquies* del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001».

È evidente che la soppressione operata dalla disposizione impugnata elimina un meccanismo diretto ad assicurare il coinvolgimento della Regione nell'ipotesi del mancato conseguimento dell'intesa nella materia attinente a infrastrutture e insediamenti energetici strategici (ovvero: stabilimenti di lavorazione e stoccaggio di oli minerali; depositi di oli minerali; oleodotti, impianti per l'estrazione di energia geotermica), nonché alle opere necessarie al trasporto, allo stoccaggio, al trasferimento degli idrocarburi.

Attenendo quindi alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», il comma 241 si pone in violazione della competenza regionale in materia di energia di cui all'art. 117, III e IV comma, e 118 Cost. e viola altresì il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

5) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 363, per violazione degli articoli 3, 97, 117, III e IV, e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

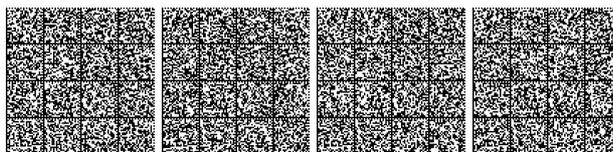
Il comma 363, «al fine di rilanciare le spese per investimenti degli enti locali», dispone che i Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, nel cui territorio ricadono interamente i siti di importanza comunitaria (S.I.C.), effettuino le valutazioni di incidenza ex art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997 di taluni interventi minori. Si tratta, in particolare, degli interventi di: manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, anche con incrementi volumetrici o di superfici coperte inferiori al 20 per cento delle volumetrie o delle superfici coperte esistenti, opere di sistemazione esterne, realizzazione di pertinenze e volumi tecnici.

In questi termini la norma interviene in un ambito attinente non solo alla tutela dell'ambiente, ma anche a diverse materie di competenza concorrente e residuale regionale quali il governo del territorio, la tutela della salute, la valorizzazione dei beni ambientali, il turismo.

Si tratta quindi di un ambito «intrinsecamente trasversale», al cui riguardo Codesta Ecc.ma Corte ha evidenziato: «la materia tutela dell'ambiente ha natura intrinsecamente trasversale, con la conseguenza che, in ordine alla stessa, si manifestano competenze diverse che ben possono essere anche di tipo regionale» (sentenza n. 398 del 2006), precisando che alle Regioni è in ogni caso riconosciuta, nell'esercizio delle loro competenze che interferiscano con la tutela dell'ambiente, la potestà di determinare una elevazione del grado di tale tutela (sent. n. 93 del 2013).

La disposizione impugnata, invece, nel fare salve alcune previsioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997, non menziona l'art. 5, comma 5, che recita: «Ai fini della valutazione di incidenza dei piani e degli interventi di cui ai commi da 1 a 4, le regioni e le province autonome, per quanto di propria competenza, definiscono le modalità di presentazione dei relativi studi, individuano le autorità competenti alla verifica degli stessi, da effettuarsi secondo gli indirizzi di cui all'allegato G, i tempi per l'effettuazione della medesima verifica, nonché le modalità di partecipazione alle procedure nel caso di piani interregionali».

Quest'ultima disposizione viene quindi derogata dalla norma impugnata, la quale attribuisce invece direttamente ai Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti la competenza a effettuare la valutazione di incidenza degli interventi «minori».



Proprio in attuazione del citato art. 5, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997 invece, la regione Veneto ha disciplinato compiutamente le verifiche di incidenza di interventi relativi - tra gli altri - a siti di importanza comunitaria, definendo gli aspetti procedurali e le linee di indirizzo per la stesura del documento di valutazione di incidenza, dettando linee guida per lo svolgimento di dette verifiche e individuando le autorità competenti in materia. Con la D.G.R. n. 2299 del 2014 - con la quale da ultimo è stata disciplinata la procedura della valutazione di incidenza - la regione Veneto ha infatti rimesso il compito di effettuare la prescritta valutazione di incidenza all'autorità pubblica competente all'approvazione del piano, progetto o intervento», ossia all'autorità che di volta in volta è competente ad approvare l'intervento il cui impatto sull'habitat deve essere sottoposto a valutazione ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997.

È utile peraltro rilevare che la disposizione *de qua* è pressoché identica alla norma contenuta nell'art. 57, comma 1, della legge n. 221 del 28 dicembre 2015, entrata in vigore lo stesso giorno della legge di stabilità per il 2016. Senonché il suddetto art. 57 fa espressamente salva - a differenza dell'art. 1, comma 363, della legge di stabilità per il 2016 - la facoltà delle sole Regioni a statuto speciale, e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, di riservarsi con apposita norma la competenza esclusiva in materia (2)

La suddetta deroga non risulta quindi disposta a favore delle Regioni a statuto ordinario, che risultano invece completamente private della competenza precedentemente loro attribuita di disciplinare la materia, individuando «le modalità di presentazione dei relativi studi», «le autorità competenti alla verifica degli stessi», «i tempi per l'effettuazione della medesima verifica», «nonché le modalità di partecipazione».

Nel disporre l'assegnazione di detti compiti ai soli Comuni il legislatore statale ha, peraltro, agito senza nessun coinvolgimento delle Regioni, nonostante si versasse in un ambito che indubbiamente intreccia competenze anche regionali.

Sebbene Codesta Ecc. ma Corte abbia rilevato, nella sent. n. 38 del 2015, che «la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di «Natura 2000», contenuta nell'art. 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 1997, deve ritenersi ricompresa nella «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», rientrando nella competenza esclusiva statale», ciò era funzionale, nel caso deciso, a «escludersi che il legislatore regionale possa legittimamente adottare una disposizione come quella in esame, che esenta alcune tipologie di interventi dalla valutazione di incidenza ambientale, con conseguente affievolimento della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

Diverso è l'obiettivo della nonna impugnata, solo finalizzata a «rilanciare le spese per investimenti degli enti locali» e quindi senza alcuna considerazione, né degli interessi ambientali, né di quelli, è tra gli altri, del governo del territorio o della valorizzazione dei beni ambientali rimessi alla competenza regionale.

Da questo punto di vista la norma dispone una irragionevole - interferenza, lesiva anche del principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione, con le competenze e la discipline regionali, non essendo per nulla dimostrato che i Comuni possano garantire, rispetto a quanto previsto dalla disciplina regionale, una maggiore tutela degli interessi complessivamente coinvolti nella valutazione di incidenza ambientale.

Nei termini sopra illustrati, la disposizione di cui al comma 363 lede dunque gli articoli 3 e 97 della Costituzione, con una violazione che ridonda sulle competenze regionali relative al governo del territorio, alla valorizzazione dei beni ambientali, alla tutela della salute, al turismo di cui agli articoli 117, III e IV comma, e 118 Cost., e si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.

6) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 524, 525, 526, 527, 528, 529, 531, 532, 533, 534, 535 e 536, per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, III e IV comma, 118, 119 e 123, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

Le disposizioni contenute nei commi impugnati impongono alle Regioni, anche a quelle non sottoposte a Piano di rientro in sanità, complesse procedure di dettaglio relative all'adozione e attuazione di piani di rientro e, ancor prima, all'individuazione di enti sanitari inefficienti e insufficienti all'erogazione di determinati livelli di assistenza.

In particolare, il comma 524 dell'art. 1 prevede che le Regioni individuino con apposito provvedimento della Giunta regionale entro il 30 giugno di ciascun anno le Aziende Ospedaliere, le Aziende Universitarie, gli istituti di

(2) Art. 57, comma 1, legge n. 221 del 28 dicembre 2015: «Al fine di semplificare le procedure relative ai siti di importanza comunitaria, come definiti dall'art. 2, comma 1, lettera m), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni, fatta salva la facoltà delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano di riservarsi, con apposita norma, la competenza esclusiva, sono effettuate dai comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, nel cui territorio ricade internamente il sito, le valutazioni di incidenza dei seguenti interventi minori: manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, anche con incrementi volumetrici o di superfici coperte inferiori al 20 per cento delle volumetrie o delle superfici coperte esistenti; opere di sistemazione esterne, realizzazione di pertinenze e volumi tecnici. L'autorità competente al rilascio dell'approvazione definitiva degli interventi di cui al presente comma provvede entro il termine di sessanta giorni».



ricovero e cura a carattere scientifico pubblici o altri enti che erogano prestazioni di ricovero e cura (ad eccezione delle ASL, per le quali i commi 535 e 536 recano una disciplina parzialmente diversa) che soddisfino una o entrambe le seguenti condizioni: 1) scostamento tra costi e ricavi pari o superiore al 10 per cento dei suddetti ricavi o, in valore assoluto, pari ad almeno 10 milioni di euro; 2) mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure.

In sede di prima applicazione, il successivo comma 525 anticipa al 31 marzo 2016 il termine per operare l'individuazione degli enti che presentano una o entrambe le condizioni di cui sopra, specificando quali dati utilizzare a tale scopo.

La metodologia di valutazione dello scostamento tra costi e ricavi di cui al comma 524, gli ambiti assistenziali ed i parametri di riferimento relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure e le linee guida per la predisposizione dei piani di rientro degli enti sono definiti, ai sensi del comma 526, con decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Al comma 527 viene fissato al 31 dicembre 2016 il termine per provvedere all'aggiornamento previsto dall'art. 34, decreto legislativo n. 118/2011 degli schemi di contabilità allegati al medesimo decreto.

Il comma 528 introduce, per gli enti così individuati dalla Regione, l'obbligo di presentare alla medesima un piano di rientro, entro i novanta giorni successivi all'emanazione del provvedimento regionale di individuazione. Tale piano deve riguardare un periodo di tempo non superiore al triennio e deve definire «le misure atte al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario e patrimoniale e al miglioramento della qualità delle cure o all'adeguamento dell'offerta.»

Le Regioni non in piano di rientro valutano entro trenta giorni l'adeguatezza delle misure, la coerenza con la programmazione sanitaria e approvano i piani con provvedimento della Giunta. I piani così approvati sono immediatamente efficaci ed esecutivi (comma 529).

In base al comma 531, poi, la Regione che non si sia avvalsa della facoltà di istituire la gestione sanitaria accentrata ai sensi dell'art. 19, comma 2, lett. b), punto i), (decreto legislativo n. 118/2011 e dunque di gestire direttamente una quota del finanziamento del Servizio sanitario è tenuta ora a istituirla a seguito dell'approvazione del piano di rientro. Quest'ultimo deve peraltro essere comunicato entro cinque giorni dal provvedimento che lo approva ai tavoli tecnici di cui agli articoli 9 e 12 dell'Intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in data 23 marzo 2005. La gestione sanitaria accentrata iscrive, dunque, nel proprio bilancio una quota del Fondo sanitario regionale corrispondente alla somma degli eventuali scostamenti negativi di cui ai piani di rientro.

Il successivo comma 532 precisa che gli interventi previsti nei piani di rientro sono vincolanti per gli enti interessati e che le misure in essi contenute possono comportare effetti di variazione dei provvedimenti amministrativi, ivi compresi quelli già adottati dagli enti in materia di programmazione e pianificazione aziendale.

Alla Regione è inoltre demandato il compito (comma 533) di verificare trimestralmente l'adozione e la realizzazione delle misure previste dai piani di rientro. Qualora le verifiche trimestrali diano esito positivo, una (non meglio precisata) quota delle risorse iscritte nella gestione sanitaria accentrata può essere erogata, a titolo di anticipazione, agli enti de quibus. In caso di verifica trimestrale negativa, invece, la Regione adotta le misure per la riconduzione in equilibrio della gestione, nel rispetto dei livelli di assistenza, come individuati nel piano di rientro dell'ente. Infine, al termine di ogni esercizio, i risultati economici dei singoli enti devono essere pubblicati sul sito della Regione e raffrontati agli obiettivi del piano di rientro.

Il comma 534 prevede l'automatica decadenza del direttore generale dell'ente interessato nei seguenti casi: a) mancato adempimento dell'obbligo di trasmissione del piano di rientro (la disposizione contiene - peraltro - un evidente errore posto che fa riferimento alla «mancata trasmissione del piano di rientro all'ente interessato»); b) esito negativo della verifica annuale dello stato di attuazione del medesimo piano di rientro. Più precisamente, la disposizione prescrive che «tutti i contratti dei direttori generali, ivi inclusi quelli in essere», prevedano tale decadenza automatica, imponendo l'ulteriore onere di modificare i suddetti rapporti contrattuali.

A decorrere dal 2017, la disciplina illustrata trova applicazione, ai sensi del comma 535, anche alle ASL e ai relativi presidi a gestione diretta, nonché agli altri enti pubblici (individuati da leggi regionali) che erogano prestazioni di ricovero e cura, qualora presentino «un significativo scostamento tra costi e ricavi ovvero il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure».

La definizione dei parametri quantitativi e degli altri elementi che costituiscono le condizioni per l'adozione del piano di rientro per i suddetti enti sono demandate, dal successivo comma 536, ad un decreto del Ministro della Salute, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni, entro il 30 giugno 2016. La medesima disposizione stabilisce, inoltre, che con successivo decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, da adottarsi entro il 31 dicembre 2016, sono apportati i necessari aggiornamenti ai modelli di rilevazione dei costi dei presidi ospedalieri a gestione diretta delle aziende sanitarie.



Tale complesso normativo, mentre non presenta profili di criticità costituzionale in relazione alle Regioni assoggettate a piano di rientro, si dimostra chiaramente lesivo dell'autonomia regionale nella misura in cui pretende di applicarsi anche alle Regioni in equilibrio finanziario.

Il presupposto della applicazione dei piani di rientro, infatti, è sempre stato - sia dall'art. 1, comma 180, della legge n. 311/2004 che nelle successive evoluzioni: legge n. 266/2005 (art. 1, commi 278 e 281), legge n. 296/06 (art. 1, comma 796, lett. b), decreto-legge n. 159/2007 (art. 4), legge n. 191/2009 (art. 2, commi 80 e 95) - una situazione di grave disavanzo dell'intero comparto della spesa sanitaria di una determinata Regione, che, comportando il rischio del mancato rispetto dei vincoli di stabilità interni ed esterni, ha imposto la necessità di un accordo con lo Stato al fine di vincolare la Regione interessata sia al rientro dalla situazione di disavanzo, sia alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza.

È solo in presenza del presupposto di una grave situazione di disavanzo nella complessiva spesa sanitaria di una determinata Regione che la giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte ha legittimato l'inevitabile compressione dell'autonomia regionale che deriva dalla imposizione di un piano di rientro, le cui disposizioni spesso risultano molto più dettagliate di quanto dovrebbe essere proprio delle norme di principio. È solo quindi per il rischio che il disavanzo si ripercuota sull'intero sistema finanziario nazionale che il vincolo solidaristico, che lega tutti gli enti che compongono uno Stato unitario, impone a ciascuno di essi di accettare limitazioni della propria sfera di competenza per non pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi comuni e il rispetto dei vincoli finanziari imposti a livello sia nazionale che europeo.

In assenza di una situazione di grave disavanzo finanziario o addirittura in presenza di una situazione di certificato (dallo stesso Stato) equilibrio finanziario (come nel caso della regione Veneto: si veda il doc. n. 2, pag. 20) e addirittura nel caso di una Regione, come il Veneto, scelta dallo stesso Ministero della Salute come una delle cinque Regioni benchmark al fine dell'applicazione dei costi standard nella sanità, ai sensi dell'art. 27 del decreto legislativo n. 68/2011,(3) mancano, invece, del tutto i presupposti per cui il legislatore statale è autorizzato ad intromettersi nella gestione della spesa sanitaria regionale fino ad imporre l'adozione di piani di rientro, specificando in modo arbitrario i livelli di scostamento tra costi e ricavi e gli altri parametri rivolti a vincolare singoli enti del Servizio sanitario regionale.

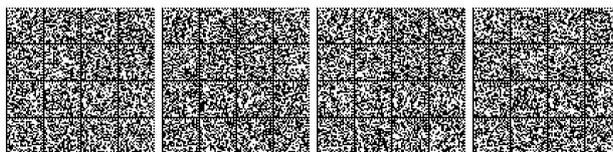
In questo caso la menomazione della competenza regionale destabilizza gravemente l'equilibrio complessivo assicurato dalla Regione, all'interno della quale possono esistere, in presenza di adeguate ragioni, particolari e singole situazioni di Aziende ospedaliere in disavanzo (si noti bene) non inefficiente, ma giustificato, in questo particolare caso, da decisioni rimesse alla autonomia politica regionale. Un esempio per chiarire: l'Azienda ospedaliera di Padova presenta quasi strutturalmente un disavanzo annuo intorno ai 25 milioni di euro, ma è dovuto al fatto che la stessa rappresenta una eccellenza a livello europeo in determinati settori, come quello dei trapianti, con migrazioni sanitarie da tutta Europa, cui fa fronte con D.r.g. fissati dal Ministero in misura notoriamente sottostimata. Si tratta quindi di una situazione particolarissima, dove il disavanzo deriva dalla eccellenza della struttura e dalla sottostima dei D.r.g..

Imporre a tale Azienda ospedaliera, come vorrebbero le norme qui impugnate, un piano di rientro fino a ridurre il disavanzo entro i 10 milioni di euro (piano di rientro il cui mancato rispetto sarebbe oltretutto sanzionato con la decadenza automatica del direttore generale) produrrebbe un gravissimo danno al sistema sanitario complessivo della Regione e alla capacità di cura dello stesso, con lesione del diritto alla salute, in quanto la Regione sarebbe costretta a depotenziare l'operatività di una indubbia struttura di eccellenza nell'ambito delle alte specializzazioni.

Al contrario, nell'attuale assetto, senza compromettere la situazione di equilibrio del comparto complessivo della spesa sanitaria regionale, che, come detto, risulta certificato dagli stessi organi statali, la regione Veneto ha potuto identificare un punto di equilibrio nella programmazione e gestione della spesa sanitaria, che consente di fare fronte al deficit non inefficiente dell'Azienda ospedaliera di Padova.

Il complesso meccanismo predisposto dalle norme impugnate, in quanto applicabili anche alle Regioni non sottoposte a piano di rientro, rappresenta quindi un maldestro ed inefficace tentativo di spending review disposto in violazione del principio di proporzionalità, dal momento che difetta la stessa legittimità dello scopo delle normative che pretendono di applicarsi anche a Regioni in equilibrio finanziario, rispetto alle quali difetta completamente il presupposto che, invece, ha sempre legittimato l'imposizione di piani di rientro. Difettano poi anche la connessione razionale e la necessità, dal momento che sconvolgendo la programmazione regionale non è detto che la misura comporti un efficientamento qualitativo e quantitativo della spesa; piuttosto, è molto probabile, o addirittura certo in determinati casi come quello proposto, il contrario.

(3) Emerge, infatti, dalla nota metodologica del Ministero della Salute del 21 giugno 2013, applicativa della delibera del Consiglio dei Ministri 11 dicembre 2012, recante «Definizione dei criteri di qualità dei servizi erogati, appropriatezza ed efficienza per la scelta delle regioni di riferimento ai fini della determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 135 dell'11 giugno 2013, che le Regioni benchmark sono state identificate nelle regioni Veneto, Emilia Romagna, Lombardia, Marche e Umbria.



È quindi del tutto evidente la mancanza, nelle disposizioni impugnate, degli standard minimi richiesti dalla giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte costituzionale per la legittimità costituzionale delle norme statali di coordinamento della finanza pubblica.

Come messo in rilievo in molteplici occasioni da Questa Corte, se il legislatore statale può «con una disciplina di principio, legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti», tuttavia «questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenze n. 217 del 2012, n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007) e «siano rispettosi del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato» (sentenza n. 22 del 2014).

Nel caso di specie, invece, viene meno il rispetto di quello «spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (*ex plurimis* sentenza n. 182 del 2011) che costituisce la condizione necessaria perché il coordinamento della finanza pubblica non si traduca in una menomazione, irragionevole e non proporzionata al fine, dell'autonomia politica della Regione e della sua capacità di programmazione.

Non viene inoltre nemmeno rispettato il principio di leale collaborazione, dal momento che i decreti diretti a definire la metodologia di valutazione dello scostamento tra costi e ricavi, gli ambiti assistenziali ed i parametri di riferimento relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure e le linee guida per la predisposizione dei piani di rientro degli enti sono definiti, ai sensi del comma 526, con decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, solo «sentita», la Conferenza Stato-Regioni, senza nemmeno che sia prevista un'intesa. Addirittura, in relazione alle ASL e ai relativi presidi a gestione diretta, tali decreti dovranno definire i parametri - al cui verificarsi si impone l'obbligo del piano di rientro - di un, del tutto generico, «significativo scostamento tra costi e ricavi», anche in questo caso solo «sentita» la Conferenza Stato-Regioni, entro il 30 giugno 2016.

Con riferimento specifico ai commi 524, 525 e 529 si rileva inoltre la violazione di quanto stabilito dalla giurisprudenza di Questa Ecc.ma Corte (sentenza n. 293/2012 e, nello stesso senso, sentenze n. 387/2007, n. 95/2008 e n. 22/2012) in relazione agli ambiti rimessi all'organizzazione interna della Regione, dal momento che impongono che l'individuazione degli enti inefficienti (di cui ai commi 524 e 525) e l'approvazione dei piani di rientro (comma 529) avvengano con «provvedimento della Giunta regionale», posto invece che l'individuazione dell'organo regionale titolare di una funzione amministrativa rientra nella normativa di dettaglio attinente all'organizzazione interna della Regione.

Le norme impugnate si dimostrano, stante quanto sopra esposto, disposte in violazione degli articoli 3, 32 e 97 della Costituzione, la cui violazione ridonda nelle competenze costituzionalmente garantite alla Regione in termini di autonomia amministrativa, legislativa, finanziaria e programmatica; le stesse violano altresì gli articoli 117, III e IV comma, 118, 119 e 123 della Costituzione, nonché gli articoli 5 e 120 della Costituzione con riguardo al principio di leale collaborazione.

7) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 553 e 555, per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, II, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost. e degli articoli 5, lett. g), della legge cost. n. 1 del 2012 e 11 della legge n. 243 del 2013.

Il comma 553 prevede che all'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria di cui al d.P.C.M. 29 novembre 2001 si provveda entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di stabilità, disponendo che tale aggiornamento debba avvenire «in misura non superiore a 800 milioni di euro annui».

Il comma 555 finalizza poi per l'anno 2016 lo stesso importo di (soli) 800 milioni per i nuovi Livelli essenziali di assistenza (LEA), facendone valere il finanziamento sulla quota indistinta del fabbisogno sanitario standard nazionale.

Nel merito va precisato che non è intervenuta una preventiva Intesa sul relativo livello di finanziamento, in contrasto quindi con quanto previsto dall'art. 10, comma 7 del Patto per la Salute 2014-2016 (4) e che l'istruttoria è stata contraddittoria e inadeguata.

(4) Patto della salute 2014 - 2016, art. 10, comma 7: «Con il decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato Regioni, da adottarsi entro il 31 dicembre 2014, si provvede all'aggiornamento del decreto del 12 dicembre 2001, di cui all'art. 9, comma 1 del decreto legislativo n. 56/2000 e all'approvazione della metodologia di monitoraggio del sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria».



Infatti:

i) lo stesso Ministro della Salute aveva stimato «adeguato» per la revisione dei LEA uno stanziamento di 900 milioni di euro. (5)

ii) alle Regioni è stato solo presentato uno schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 febbraio 2015, integralmente sostitutivo del d.P.C.M. 29 novembre 2001 recante «Definizione dei Livelli essenziali di assistenza», ma mai si è pervenuto ad una intesa in merito alla quantificazione finanziaria dei nuovi LEA e successivamente a quella data non è stata più sottoposta alle stesse alcuna ulteriore versione del suddetto decreto.

In definitiva, le suddette disposizioni stabiliscono, in modo del tutto arbitrario e persino contraddittorio, in 800 ml l'importo destinato all'aggiornamento dei LEA; inoltre, tale finanziamento non è aggiuntivo, ma semplicemente quantifica le risorse nell'ambito del finanziamento già predeterminato.

Sebbene poi la procedura di cui al comma 554 preveda un'intesa per l'emanazione del decreto, tuttavia, la stessa è vincolata al limite massimo di finanziamento stabilito (individuato come detto senza alcuna forma di collaborazione con le Regioni) dal comma 553.

In questo modo, la previsione di nuovi LEA, il cui impatto finanziario è quindi decisamente sottostimato (solo a titolo di esempio è sufficiente, in questa sede, ricordare che la citata bozza di d.P.C.M. stimava in 1 mln di euro l'importo per la fecondazione eterologa(6) quando la sola regione Sicilia aveva stanziato 3,8 mln al riguardo (7) non comporta, come invece dovrebbe, un finanziamento aggiuntivo rispetto al concorso statale al finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN), ma avviene a valere sulla quota indistinta dello stesso.

Se ciò è conforme a quanto stabilito dall'art. 1, comma 3, del Patto per la Salute 2014-2016 (che prevede che l'aggiornamento dei LEA avvenga nell'ambito delle disponibilità complessivamente considerate), in realtà, considerata la pesante riduzione che l'art. 1 della legge di stabilità al comma 568 (si veda il punto seguente del ricorso) attua rispetto alla previsione stabilita nello stesso Patto di un livello di finanziamento pari a 115.444.000.000 euro per il 2016, è evidente la sostanziale violazione di quanto concordato tra Stato e Regioni: l'ammontare delle disponibilità che nel Patto avrebbe potuto sostenere i nuovi LEA è, infatti, stato ridotto di oltre 5 mld, peraltro anche violando le procedure di concertazione previste dallo stesso Patto in caso di variazione degli importi originari.

È quindi singolare dover constatare che l'occasione per l'aggiornamento dei livelli essenziali delle prestazioni (la cui determinazione è stata prevista in Costituzione per garantirne una tutela a livello centrale) sia quindi paradossalmente divenuta un'occasione per introdurre ulteriori misure di contenimento finanziario in grado di compromettere quegli stessi livelli.

In ciò contraddicendo quanto affermato da Codesta Ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 10 del 2016: «la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve ottenere puntualmente».

In questi termini, le disposizioni impugnate si pongono in contrasto, per irragionevolezza, difetto di istruttoria e di proporzionalità, con gli articoli 3, 32 e 97 Cost., contrasto che ridonda in una violazione, anche diretta, delle competenze legislative, amministrative e finanziarie regionali, nonché con gli articoli 117, II, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.

Ma non solo.

Oltre che con i parametri già invocati, la norme impugnate si pongono in violazione con quanto dispongono rispettivamente l'art. 5, lett. g), della legge cost. n. 1 del 2012 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta

(5) Cfr. audizione del Ministro Lorenzin in 12a Commissione al Senato del 2 ottobre 2015 (<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=940433>).

(6) Così Relazione tecnica allo Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante Nuova definizione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria, 2 febbraio 2015, p. 16. Il documento è scaricabile al seguente link: <http://www.osservatorioaic.it/1-abbandono-deilee-alle-regioni-pma-e-ivg-084.html>.

(7) Si veda il decreto dell'Assessore per la Salute della Regione siciliana del 15 aprile 2015, recante «Modifiche ed integrazioni del decreto 28 gennaio 2015 concernente tariffe per le prestazioni di fecondazione eterologa e relative quote di compartecipazione» (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana, parte 1, n. 18 del 30 aprile 2015), reperibile al seguente link: <http://www.gurs.regione.sicilia.it/Gazzette/g15-18/g15-18.pdf> L'art. 1 del decreto stabilisce infatti: «Per quanto indicato in premessa, che qui si intende integralmente riportato, si dispone la ripartizione della somma di € 3.800.000,00, nella misura sotto riportata, alle aziende sanitarie provinciali di Palermo, Catania, Caltanissetta e Messina, da destinare al pagamento delle prestazioni rese dai centri di PMA pubblici e privati accreditati dal network regionale per le tecniche omologhe (D.A. n. 2283 del 26 ottobre 2012) ed eterologhe (D.A. n. 2227 del 29 dicembre 2014 e D.A. n. 109 del 28 gennaio 2015), ricadenti nel bacino di propria competenza, come in premessa individuati, il cui utilizzo dovrà essere rendicontato dalle stesse aziende mediante idonea documentazione contabile e certificazione medica attestante l'avvenuta prestazione (...)».



costituzionale)(8)e l'art. 11 della legge n. 243 del 2013 (Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali).(9)È evidente, infatti, che tali disposizioni rafforzano, perlomeno in via di principio e pur nella dinamica dell'equilibrio di bilancio, l'impegno della Repubblica nella garanzia dei livelli essenziali, riconosciuti come imprescindibile livello di garanzia dei principi fondamentali di eguaglianza e solidarietà. Tuttavia, nella disposizione impugnata non solo non traspare alcuna verifica effettuata al riguardo, ma le suddette nonne sono rimaste pienamente inattuata. Di qui il contrasto delle disposizioni impugnate con i presupposti minimi che la dinamica dell'equilibrio di bilancio deve in ogni caso considerare, con evidente ricaduta, anche in questo caso, sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni, che subisce un definanziamento senza che, in nessuna sede, siano state nemmeno minimamente prese in considerazione le ipotesi specificate negli articoli di cui si denuncia la violazione.

8) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 568, per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione, nonché degli articoli 5, lett. g), della legge cost. n. 1 del 2012 e 11 della legge n. 243 del 2013.

L'art. 1, comma 568, riduce, senza che sia previamente intervenuta un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (10) il fabbisogno sanitario nazionale standard per il 2016 fissandolo in 111.000 milioni di euro, quando era invece stato precedentemente stabilito dalla legge di stabilità 2015 (commi 167 e 556, dell'art. 1, legge n. 190/2014) e dal c.d. decreto legge Enti territoriali (art. 9-septies, decreto-legge n. 78/2015) che il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) cui concorre lo Stato per il 2016 fosse fissato in 113,097 milioni di euro.

È opportuno precisare che il fabbisogno sanitario nazionale standard è stato finora sempre determinato sulla base di un sistema di accordi tra Stato e Regioni, recepiti annualmente in disposizioni di legge. In particolare, l'Intesa del 10 luglio 2014 sul Patto per la Salute per il triennio 2014-2016 ha definito il quadro finanziario per il triennio di vigenza e ha precisato, all'art. 30, comma 2, che, in caso di modifiche degli importi relativi al finanziamento del SSN, la stessa Intesa sul Patto per la Salute deve essere oggetto di revisione(11)

È quindi dirimente considerare che, per quanto riguarda l'ammontare del fabbisogno sanitario nazionale standard, il Patto per la Salute 2014-2016 aveva determinato il livello di finanziamento del SSN a cui concorre lo Stato come segue: 109.928.000.000 euro per il 2014; 112.062.000.000 euro per il 2015; 115.444.000.000 euro per il 2016.

La legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190/2014) aveva confermato il livello di finanziamento per il biennio 2015-2016 nei suddetti termini: 112.062.000.000 euro per il 2015; 115.444.000.000 euro per il 2016.

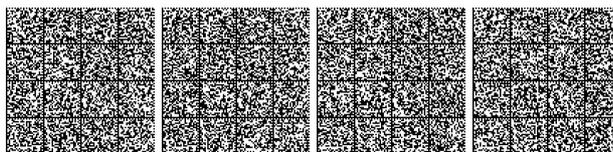
Contestualmente, la legge di stabilità per il 2015 aveva anche stabilito che l'ammontare delle risorse destinate alla sanità potesse essere rideterminato in base al contributo aggiuntivo che le Regioni devono assicurare alla finanza pubblica per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018. La stessa legge di stabilità per il 2015 aveva, inoltre, previsto che gli ambiti di spesa da cui attingere le risorse necessarie all'ammontare del contributo aggiuntivo avrebbero dovuto essere individuati entro il 31 gennaio 2015 con una intesa in sede di Conferenza Stato-regioni. L'Intesa, poi sancita il 26 febbraio 2015, ha previsto, con riferimento alla quota di pertinenza delle Regioni a statuto ordinario, una riduzione delle

(8) L'art. 5, lett. g), della legge cost. n. 1 del 2012 prevede che la legge di cui all'art. 81, sesto comma, della Costituzione disciplini: «g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'art. 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali».

(9) L'art. 11 della legge n. 243 del 2013, in vigore dal 30 gennaio 2013, specifica che: «1. È istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze il Fondo straordinario per il concorso dello Stato, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato. L'ammontare della dotazione del Fondo di cui al presente comma è determinato nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, sulla base della stima degli effetti dell'andamento del ciclo economico, tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti di cui all'art. 10, comma 1, influenzata dall'andamento del ciclo economico».

(10) La circostanza è confermata da Camera dei deputati Senato della Repubblica, Dossier legge di stabilità 2016, Schede di lettura, A.C. 3444, novembre 2015, p. 325 <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00950746.pdf>.

(11) L'art. 1, del Patto per la Salute 2014-2016 (rubricato «Determinazione del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e dei fabbisogni regionali- costi standard e Livelli Essenziali di Assistenza») così dispone: «1. Al fine di garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2014-2016, il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre lo Stato: è confermato in 109.928.000.000 euro per l'anno 2014; è fissato in 112.062.000.000 euro per l'anno 2015 e in 115.444.000.000 euro per l'anno 2016, salvo eventuali modifiche che si rendessero necessarie in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e a variazioni del quadro macroeconomico, nel qual caso si rimanda a quanto previsto all'art. 30 comma 2. (Omissis)». L'art. 30 del medesimo Patto (rubricato «Norme finali») dispone poi: «1. Il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, si impegnano ad adottare ogni necessario provvedimento normativo ed amministrativo, in attuazione della presente Intesa, anche a modifica o integrazione o abrogazione di norme. 2. In caso di modifiche normative sostanziali e/o degli importi di cui all'articolo 1, ove necessarie in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e a variazioni del quadro macroeconomico, la presente Intesa dovrà essere altresì oggetto di revisione» (evidenziato ns.).



risorse destinate al SSN per circa 2.000 milioni di euro (12) ma solo in relazione all'anno 2015, per cui il finanziamento avrebbe dovuto assestarsi per il 2016 in 113.097 milioni di euro.

L'art. 1, comma 568, che qui si impugna, anche richiamando disposizioni che la regione Veneto ha impugnato con i ricorsi reg. ric. n. 31/2015 e n. 95/2015, riduce pertanto in via (13) in contrasto con quanto stabilito dalla giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte costituzionale sul carattere necessariamente transitorio delle norme che impongono obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica: *ex plurimis* le sentenze nn. 79 del 2014, 193 del 2012, 148 del 2012, 232 del 2011 e 326 del 2010) e senza che sia intervenuta l'intesa prescritta dall'art. 30, comma 2, del Patto per la Salute 2014-2016 il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre lo Stato, peraltro con un taglio meramente lineare e senza alcuna considerazione né dei costi standard di cui agli articoli da 25 a 32 del decreto legislativo n. 68 del 2011, né dei livelli di spesa di Regioni virtuose che hanno già raggiunto elevati livelli di efficienza nella gestione della sanità.

In questi termini, la norma, per nulla assistita da un'adeguata istruttoria sulla sostenibilità del definanziamento, anzi determinando assurdamente una contrazione delle risorse a fronte di un aumento delle prestazioni da erogare (i nuovi LEA: si veda il punto precedente del ricorso), riduce sia in termini assoluti, sia rispetto al tendenziale di crescita il previsto livello di finanziamento della principale competenza attribuita alle Regioni, determinando sia una ingente compromissione dell'autonomia regionale sia la compromissione di quell'inviolabile diritto alla salute (degradato quindi sullo stesso piano di altri interessi) che la spesa sanitaria regionale è diretta a tutelare.

La norma, peraltro, è anche destinata ad incidere in modo permanente e indiscriminato non solo sulle realtà inefficienti, dove può ritenersi esista ancora una possibilità di razionalizzazione, ma anche su quelle realtà efficienti, dove minimo è il livello di spreco e quindi estremamente complessa la possibilità di una ulteriore razionalizzazione della spesa senza mettere a repentaglio la garanzia del diritto alla salute.

Al riguardo, come affermato da Codesta Ecc.ma Corte nella sent. n. 10/2016, non resta che ricordare che: «in assenza di adeguate fonti di finanziamento a cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento in un quadro organico e complessivo, è arduo rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate. In detto contesto, la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente».

Altrimenti l'art. 3 della Costituzione risulta anche «violato sotto il principio dell'eguaglianza sostanziale a causa dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi. Tale profilo di garanzia presenta un carattere fondante nella tavola dei valori costituzionali» (sent. n. 10/2016).

Per quanto detto, si realizza una arbitraria violazione, per irragionevolezza e difetto di proporzionalità, degli articoli 3, 32 e 97 Cost., che ridonda in una violazione delle competenze regionali, anche autonomamente considerate, di cui agli articoli 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Ma non solo.

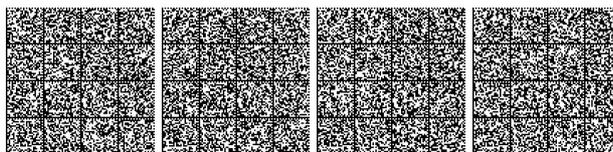
La norma, determinando uno scollamento tra un livello di finanziamento che viene pesantemente ridotto e la necessità di garantire i livelli essenziali, la cui quantificazione è peraltro avvenuta, come evidenziato nel punto precedente del presente ricorso, in modo decisamente inadeguato e senza risorse aggiuntive, si pone altresì in contrasto, con ricaduta sulla autonomia costituzionalmente garantita alla Regione, con quanto stabilisce l'art. 5, comma 1, lett. g), della legge cost. n. I del 2012 e l'art 11 della legge n. 243 del 2012 sulla necessità del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti sociali nelle fasi avverse del ciclo economico.

Se infatti esistono fasi avverse del ciclo economico che impongono una restrizione del livello del finanziamento del SSN cui concorre lo Stato (in ogni caso illegittima anche perché non proporzionata e comunque avvenuta senza la prescritta intesa), è altrettanto evidente che nel contempo si imporrebbe perlomeno l'attivazione del meccanismo previsto dalle suddette disposizioni.

Va aggiunto, infine, a ulteriore dimostrazione della violazione del principio di leale collaborazione e del difetto di istruttoria, che nessun coinvolgimento è avvenuto della (pur istituita: la prima convocazione è avvenuta il 10 ottobre 2013) Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, il cui coinvolgimento nella definizione della manovre di finanza pubblica è invece imposto dall'art. 5, comma 1, della legge n. 42 del 2009 (che attua il precetto

(12) L'Intesa del 2 luglio 2015 ha poi individuato gli ambiti sui quali operare un efficientamento della spesa sanitaria.

(13) La circostanza è confermata anche da Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Dossier legge di stabilità 2016, Schede di lettura, A.C. 3444, novembre 2015, p. 326. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00950746.pdf>.



costituzionale di leale collaborazione): «a) la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; «e poi ribadito dall'art. 33 del decreto legislativo n. 68 del 2011 che la definisce quale «organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato».

9) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 574, per violazione degli articoli 3, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione.

Il comma 574 modifica l'art. 15, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, fra l'altro disponendo alla lett. b), che: «(...) A decorrere dall'anno 2016, in considerazione del processo di riorganizzazione del settore ospedaliero privato accreditato in attuazione di quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70, al fine di valorizzare il ruolo dell'alta specialità all'interno del territorio nazionale, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono programmare l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità, nonché di prestazioni erogate da parte degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) a favore di cittadini residenti in regioni diverse da quelle di appartenenza ricomprese negli accordi per la compensazione della mobilità interregionale di cui all'art. 9 del Patto per la salute sancito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano con intesa del 10 luglio 2014 (atto rep. 82/CSR), e negli accordi bilaterali fra le regioni per il governo della mobilità sanitaria interregionale, di cui all'art. 19 del Patto per la salute sancito con intesa del 3 dicembre 2009, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 3 del 5 gennaio 2010, in deroga ai limiti previsti dal primo periodo».

In tal modo, la disposizione impugnata interviene nella disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), introducendo una irragionevole disparità di trattamento tra IRCCS privati e IRCCS pubblici, a pregiudizio di questi ultimi.

In via generale, la capacità operativa degli IRCCS pubblici è, infatti, limitata dalle numerose disposizioni di spending review statale che contingentano la spesa di tali istituti, imponendo ad essi di fatto un limite alla loro capacità operativa. Tra queste misure è sufficiente ricordare le disposizioni sul contenimento della spesa farmaceutica, che, fin dal 2002, hanno introdotto al riguardo tetti di spesa, sotto forma di percentuale sul finanziamento complessivo, sia per la spesa farmaceutica territoriale, in tutte le sue forme (convenzionata, diretta e per conto), sia per quella ospedaliera. Segnatamente, l'art. 15 del decreto-legge n. 95/2012 ha fissato tali percentuali rispettivamente al 13,1% e al 2,4% per il 2012 e all' 11,35% e al 3,5% a partire dal 2013. Ulteriori e notevoli vincoli statali per le strutture pubbliche sussistono, poi, in materia di costo del personale: l'art. 15, comma 21, del decreto-legge citato, infatti, prevede il rispetto di stringenti tetti di spesa per il personale. Inoltre, sussistono altrettanto gravosi limiti al turn over anche degli enti di ricerca (in tema si veda l'art. 3, comma 2, decreto-legge n. 90/2014).

L'insieme di queste misure di spending review che condiziona gli IRCCS pubblici, invece, non si applica in alcun modo, data la natura non pubblica, agli IRCCS privati, che mantengono una piena libertà di spesa e organizzativa stante la loro natura privatistica.

Gli unici vincoli per gli IRCCS privati sono, invece, costituiti dai «tetti di spesa» derivanti dalla contrattazione con le Regioni e dalla misura di spending review che era stata introdotta dall'art. 15, comma 14, del decreto-legge n. 95/2012, il quale prevedeva che: «A tutti i singoli contratti e a tutti i singoli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'art. 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi d'acquisto in misura percentuale fissa, determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell' 1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014. (...)».

La norma in questione, dunque, stabiliva una riduzione della spesa annua per l'acquisto di prestazioni da soggetti privati accreditati, che, a decorrere dal 2014, sarebbe dovuta essere pari al 2% rispetto alla spesa consuntiva. Tale riduzione, però, viene derogata a partire dal 2016 ad opera del comma 574, qui impugnato, che dispone il superamento del precedente tetto di spesa ammettendo l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità, nonché di prestazioni erogate da parte degli IRCCS a favore di cittadini residenti in Regioni diverse da quelle di appartenenza «in deroga ai limiti previsti dal primo periodo», ovvero in deroga ai limiti posti dall'art. 15, comma 14, primo periodo, del decreto-legge n. 95/2012.

Tale modifica, dunque, se prima facie appare applicabile genericamente a tutto il sistema degli IRCCS sia pubblici che privati, in realtà, mentre mantiene intatte le limitazioni alla spesa degli IRCCS pubblici prima ricordate, deroga all'unico limite di spesa imposto dallo Stato a quelli privati. In questo modo, la nonna impugnata determina una disparità di trattamento tra situazioni ragionevolmente uguali e diretta di fatto sugli IRCCS privati - maggiormente abilitati ad intercettarla in forza della rimozione del limite - la mobilità interregionale, alla quale si applicano i nuovi vincoli stabiliti dai previsti dall'art. 1, commi 575 e 576, della legge qui impugnata.



In questi termini, si determina il contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione con una violazione che ricade sulle competenze regionali in materia di organizzazione e programmazione sanitaria, anche direttamente considerate, di cui agli articoli 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione.

10) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 680, 681 e 682, per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, III e IV comma, 118, 119 Cost., del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione, nonché degli articoli 5, lett. g), della legge cost. n. 1 del 2012 e 11 della legge n. 243 del 2013.

Le disposizioni di cui ai commi 680, 681 e 682 determinano le modalità e l'entità del concorso alla finanza pubblica delle Regioni e delle Province autonome per gli anni dal 2016 al 2019.

Più precisamente, il comma 680 stabilisce la misura del contributo alla finanza pubblica delle Regioni e delle Province autonome in 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e in 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019. Rimette all'auto coordinamento regionale la facoltà di individuare gli ambiti di spesa da tagliare e i relativi importi, nel rispetto dei LEA, per poi stabilire che l'accordo così raggiunto sia recepito con intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni entro il 31 gennaio di ciascun anno. In caso di mancata intesa, si stabilisce che provveda il Governo con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, da adottarsi entro venti giorni dalla scadenza dei termini per l'intesa, assegnando i tagli alle singole Regioni «tenendo anche conto della popolazione residente e del PIL». Inoltre, in tal caso dovranno essere rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti di spesa individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del SSN.

Il comma 681 estende anche al 2019 il contributo delle Regioni a statuto ordinario già previsto dall'art. 46, comma 6, del decreto-legge n. 66/2014. È appena il caso di precisare che tale contributo, stabilito inizialmente in 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, è stato esteso anche al 2018 ed incrementato di 3,452 milioni di euro dalla legge di stabilità per il 2015 (cfr. art. 1, comma 398, della legge n. 190/2014).

Il comma 682, sempre in relazione al contributo alla finanza pubblica richiesto alle Regioni ordinarie dall'art. 46, comma 6, del decreto-legge n. 66/2014 (così come modificato dal comma 681 che qui si impugna), stabilisce che per il 2016 le modalità di realizzazione del contributo dovranno essere concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni entro il 31 gennaio 2016. Anche in questa ipotesi, in caso di mancata intesa troveranno applicazione le disposizioni contenute nel secondo periodo del citato art. 46, comma 6, decreto-legge n. 66/2014, vale a dire che gli importi attribuiti alle singole Regioni e gli ambiti di spesa dovranno essere determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi entro venti giorni dalla scadenza dei termini dell'intesa, tenendo anche conto del PIL e della popolazione residente. Con il medesimo d.P.C.M. dovranno inoltre essere rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti di spesa individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato. Per gli anni 2017 e 2018, invece, la norma censurata precisa che si procederà come stabilito al comma 680. Lo stesso comma 682 specifica inoltre che, ai fini della definizione delle modalità di realizzazione del risparmio, alla cifra complessiva di 4.202 milioni di euro va sottratta la cifra corrispondente al risparmio realizzato in modo permanente con il taglio per 200 milioni di euro del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, attuato dagli articoli da 9-bis a 9-septies del decreto-legge n. 78/2015.

Le suddette disposizioni, in questi termini rappresentano il caotico precipitato di diverse manovre di taglio lineare alla spesa regionale che sono già state impugnate dell'odierna ricorrente avanti a Questa Ecc.ma Corte con i ricorsi reg. fic. n. 63 del 2014, n. 31 del 2015 e n. 95 del 2015 (rispettivamente relativi a: articoli 8, commi 4, 6, 10, e 46, comma 6, del decreto-legge n. 66/2014; art. 1, commi 398, lett. a), b) e c), 414 e 556, della legge n. 190/2014; articoli 9-bis, 9-ter, 9- quater e 9-septies, decreto-legge n. 78/2015).

Esse risultano viziate per i motivi che di seguito si espongono:

i) L'eccessiva misura e mancanza di proporzionalità del taglio disposto, al punto di costringere materialmente le Regni a estendere, in sede di auto coordinamento, i tagli anche alla spesa sanitaria, dal momento che l'entità degli stessi non trova ormai - paradossalmente - capienza all'interno dell'ammontare della spesa primaria (extra sanitaria) per beni e servizi disponibile delle Regioni. Tale mancanza di proporzionalità era stata già peraltro sottolineata, ben prima che si susseguissero le altre, ulteriori, manovre, dalla Corte dei Conti nella delibera del 29 dicembre 2014, «Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali», chiaramente rimarcando come al compatto degli enti territoriali sia stato richiesto «uno sforzo di risanamento non proporzionato all'entità delle loro risorse», in base a scelte andate «a vantaggio degli altri comparti che compongono il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche» e auspicando (ma evidentemente non è avvenuto) che «futuri interventi di contenimento della spesa assicurino mezzi di copertura finanziaria in grado di salvaguardare il corretto adempimento dei livelli essenziali delle prestazioni nonché delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali».



ii) Il carattere meramente lineare dei tagli che vengono imposti alla spesa regionale, con una indebita interferenza in ambiti inerenti a fondamentali diritti civili e soprattutto sociali (date le competenze, in materia di sanità e di assistenza sociale, costituzionalmente assegnate alle Regioni), dove lo Stato dovrebbe, invece, esplicare la propria fondamentale funzione di coordinamento attraverso la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che invece in relazione ai cd. LIVEAS non è mai avvenuta.

iii) Il difetto di istruttoria, dal momento che nessuna verifica di sostenibilità dei tagli è stata effettuata a livello centrale, con l'effetto di compromettere l'erogazione dei servizi soprattutto in quelle realtà regionali che hanno adottato da tempo misure di contenimento della spesa riducendola a livelli difficilmente comprimibili ulteriormente senza arrecare un *vulnus* al sistema dei servizi sociali.

iv) La totale mancanza, nei criteri di riparto del taglio sulla spesa sanitaria, ad ogni riferimento ai costi standard, tanto più grave quanto si consideri che per il riparto del Fondo sanitario nazionale, il decreto legislativo n. 68 del 2011, agli articoli da 25 a 32, impone l'esplicito riferimento ai costi e ai fabbisogni standard regionali.

v) Lo scollamento che si realizza tra un livello di finanziamento del fondo sanitario che viene pesantemente ridotto e una determinazione dei livelli essenziali che è stata rivista da parte dello Stato solo inserendo nuovi LEA, peraltro evidentemente sottostimati (si veda il p.to 6 del presente ricorso).

vi) L'elusione di quanto ripetutamente disposto da Codesta Ecc, ma Corte fin dalla sentenza n. 193 del 2012 sulla illegittimità, per violazione dell'art. 119 Cost., di «misure restrittive in riferimento alle Regioni ordinarie, alle Province ed ai Comuni senza indicare un termine finale di operatività delle misure stesse», in quanto possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenza n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010)». La sentenza aveva quindi fissato in un triennio il limite temporale massimo delle manovre di contenimento della spesa pubblica a carico delle Regioni. E' evidente che risulti del tutto elusiva di questa giurisprudenza la tecnica normativa adottata dal legislatore statale consistente nel fissare un termine triennale ai tagli, estendendolo poi, di anno in anno, con successivi interventi normativi: tale tecnica, infatti, rende tamquam non esset quel limite temporale che costituisce la condizione di legittimità costituzionale dell'intervento statale di coordinamento della finanza pubblica. Nel caso di specie, quindi, le norme impugnate si concretizzano: i) in un catalogo di tagli meramente lineari senza che sia definito alcun criterio effettivo di sostanziale riforma; ii) in misure che di fatto assumono un carattere sostanzialmente permanente.

vii) L'arbitrarietà e irragionevolezza della previsione, in caso di mancata intesa entro il 31 gennaio, che i tagli vengano ripartiti dal Governo tenendo «conto della popolazione residente e del PIL» regionale. Tale previsione, infatti, indebolisce, in sede di auto coordinamento, la posizione «contrattuale» delle Regioni con un PIL più elevato rispetto alle altre Regioni. La norma, peraltro, non precisa in che misura verrà considerato, ai fini del riparto, il criterio del PIL, e non esclude che possa essere utilizzato dal Governo come criterio decisamente prevalente. Le Regioni con un PIL più elevato quindi, risultando esposte al rischio di dover accettare, in caso di mancata intesa, un maggiore impatto del taglio, si vedono indebolite rispetto alla possibilità di contrastare le pretese avanzate dalle Regioni con un PIL meno elevato, che potranno imporre criteri di riparto del taglio a loro favorevoli. Tuttavia le Regioni con un PIL più elevato risultano essere quelle più efficienti sul lato della spesa pubblica, come emerge dalla scelta effettuata dal Ministero della Salute delle cinque regioni benchmark al fine dell'applicazione dei costi standard nella sanità, ai sensi dell'art. 27 del decreto legislativo n. 68/2011, identificate, per l'anno 2014, nelle regioni Veneto, Emilia Romagna, Lombardia, Marche e Umbria (14). Da questo punto di vista, l'utilizzo del criterio del PIL come parametro alternativo cui rapportare il taglio in caso di mancata intesa risulta del tutto irragionevole e lesivo del principio di proporzionalità. Esso infatti non si dimostra congruo rispetto ai test di connessione razionale e di necessità: una semplice valutazione sul rapporto mezzi-fini e sul ricorso al mezzo meno restrittivo dimostra come sia stata, con tutta evidenza, travalicata la logica costituzionale che dovrebbe presiedere alla funzione statale di coordinamento della spesa pubblica, dovendo la stessa essere

(14) Così emerge dalla nota metodologica del Ministero della Salute del 21 giugno 2013, applicativa della delibera del Consiglio dei Ministri 11 dicembre 2012, recante «Definizione dei criteri di qualità dei servizi erogati, appropriatezza ed efficienza per la scelta delle regioni di riferimento ai fini della determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 135 dell'11 giugno 2013. Le prime tre Regioni hanno un PIL pro capite superiore a quello della media delle Regioni italiane e vengono quindi potenzialmente esposte, nonostante il riconoscimento governativo dell'efficienza della spesa, al rischio di subire in misura maggiore l'impatto del taglio disposto dal Governo. La stessa contraddizione emerge riguardo alla spesa extra sanitaria: il dato di una maggiore efficienza delle Regioni con un PIL più elevato è confermato da molteplici indicatori, primo fra tutti quello inerente alla spesa per il personale i cui eccessi in alcune Regioni (nelle quali eppure si registra un PIL meno elevato) sono noti da tempo al Governo in forza delle pubblicazioni Copaff sui bilanci regionali riclassificati in base alla previsione di cui all'art. 19-bis, decreto-legge n. 135/2009: certamente le stesse Regioni sono le più virtuose in termini di contenimento della spesa per il personale



diretta a contenere innanzitutto la spesa inefficiente (la c.d. spesa cattiva) prima che la e.d. spesa buona (che finanzia i servizi ed è funzionale alla garanzia dei diritti). Lo stesso PIL regionale, inoltre, non si traduce affatto in una isponibilità di risorse a livello regionale, dal momento che alle Regioni vengono assegnate: *i*) solo una quota delle compartecipazioni ai tributi erariali riscossi sul territorio (si pensi ad esempio all'IVA, che peraltro ha una distribuzione regionale abbastanza uniforme su tutto il territorio nazionale); *ii*) tributi propri (che nel loro insieme costituiscono una parte senz'altro inferiore e marginale rispetto alle prime); *iii*) quote del Fondo perequativo per le realtà con minore capacità fiscale. In questi termini non è per nulla dimostrato che una Regione «povera» in termini di PIL disponga di risorse inferiori, a parità di sforzo fiscale, di altre Regioni più ricche in termini di PIL (stante appunto la configurazione del sistema di finanza decentrata e l'effetto perequativo ordinario). Anzi, dai dati che emergono dal rapporto annuale della Ragioneria Generale dello Stato del 2015 sulla spesa statale regionalizzata risulta l'esatto contrario, dal momento che le cinque Regioni in cui la spesa finale è stata inferiore sono esattamente le cinque Regioni assunte come benchmark per l'efficienza della spesa sanitaria! In Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Marche e Umbria la spesa finale per abitante è stata pari rispettivamente a euro 2.478, 2.960, 2.974, 3.041, 3.214; invece, ad esempio nelle regioni Calabria, Campania, Abruzzo (in cui si registra un PIL inferiore alle cinque prima citate) è stata invece pari rispettivamente a euro 4.132, 3.863, 4.920. Infine, quello del PIL regionale è un criterio profondamente diverso da quello della capacità fiscale previsto come unico criterio perequativo ordinario tra le autonomie territoriali ai sensi del terzo comma dell'art. 119 Cost. e che consiste nel gettito standardizzato dei tributi di competenza regionale. Pertanto, il criterio che stabilisce un maggiore impatto del taglio sulle Regioni con un PIL più elevato non appare conforme al dettato costituzionale anche sotto un altro punto di vista: esso introduce una misura di perequazione implicita (dal momento che il taglio si concretizza in una riduzione dei trasferimenti statali) in alcun modo riconducibile, come ha affermato Codesta Ecc.ma Corte nella sentenza n. 79/2014, all'art. 119, III e V comma, Cost. Infatti prescindendo dall'unico criterio consentito (quello della capacità fiscale), si realizza, in tal modo, un indebito incameramento di risorse spettanti agli enti territoriali, che vengono genericamente assunte nel bilancio dello Stato e non destinate a quell'unica forma di perequazione consentita dal V comma dell'art. 119 Cost., ovvero: *i*) inerente a risorse aggiuntive, *ii*) in relazione a determinate Regioni;

viii) La mancata attuazione del disposto dell'art. 5, lett. g), della legge cost. n. 1 del 2012 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) e dell'art. 11 della legge n. 243 del 2013 (Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali), dal momento che non risulta sia stato mai istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze il previsto Fondo straordinario per il concorso dello Stato, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali. Di qui il contrasto, anche a prescindere dalle procedure applicative dell'art. 11 citato, della disposizione impugnata con i presupposti minimi che la dinamica dell'equilibrio di bilancio deve in ogni caso considerare, con evidente ricaduta sulla autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni.

Stante quanto esposto, risulta evidente che le disposizioni impugnate travalicano la funzione del «coordinamento» della finanza pubblica e si concretizzano in misure di indiscriminato «contenimento», così risultando però prive degli indispensabili elementi di razionalità, proporzionalità, efficacia e sostenibilità che dovrebbero quantomeno informare la funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Inoltre, data l'entità dei tagli attuati dal Governo sulla spesa regionale, assume rilievo, nella valutazione della legittimità costituzionale dei commi qui impugnati, quanto affermato da Questa Ecc.ma Corte nella sentenza n. 188/2015: «Le possibilità di ridimensionamento incontrano tuttavia dei limiti. Vale in proposito il costante orientamento di questa Corte, secondo cui «possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione ..., purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento [che dovrebbe essere] coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile [...] esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse [...] dall'altro» (sentenza n. 138 del 1999 e, più di recente, sentenza n. 241 del 2012). ... Una dotazione finanziaria così radicalmente ridotta, non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite, comporta dunque una lesione del principio in considerazione. Ciò proprio in ragione del fatto che a determinarla non è la riduzione delle risorse in sé, bensì la sua irragionevole percentuale, in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite» (*cf.*, inoltre, sent. n. 10/2016).

Di qui l'evidente contrasto delle norme impugnate con gli articoli 3, 32, 97 Cost., che ridonda in una violazione delle competenze regionali indebitamente comprese di cui agli articoli 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, anche autonomamente considerati, del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., nonché del disposto di cui articoli 5, comma 1, lett. g), della legge cost. n. 1 del 2012 e 11 della legge n. 243 del 2013.



Va aggiunto, infine, anche in questo caso a ulteriore dimostrazione della violazione del principio di leale collaborazione e del difetto di istruttoria, che nessun coinvolgimento è avvenuto della (pur istituita: la prima convocazione è avvenuta il 10 ottobre 2013) Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, il cui coinvolgimento nella definizione della manovre di finanza pubblica è imposto dall'art. 5, comma 1, della legge n. 42 del 2009 (in attuazione del principio costituzionale di leale collaborazione): «a) la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento;» e poi ribadito, dall'art. 33 del decreto legislativo n. 68 del 2011 che la definisce quale «organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato».

11) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 754, per violazione degli articoli 3, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché degli articoli 5 e 120 della Costituzione per violazione del principio di leale collaborazione.

Il comma 754 attribuisce un contributo a favore di Province e Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario «finalizzato al finanziamento delle spese connesse alle finzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica.»

L'importo complessivo di tale contributo è pari a 495 milioni di euro per l'anno 2016, 470 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021.

Il contributo è così ripartito: a favore delle Province, 245 milioni di euro per l'anno 2016, 220 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021. A favore delle Città metropolitane, sono invece destinati 250 milioni di euro a decorrere dal 2016.

Per il riparto del contributo tra gli enti, la nonna rinvia ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro delegato per gli affari regionali, da adottarsi entro il 28 febbraio 2016, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, che dovrà anche tenere conto degli impegni relativi alle voci di spesa connesse alle funzioni di viabilità ed edilizia scolastica, come desunti dagli ultimi tre rendiconti disponibili.

Sebbene la disposizione stanzi risorse in un settore effettivamente in grave sofferenza e nel quale è senz'altro necessario intervenire prontamente, essa si presenta tuttavia viziata sotto diversi profili, che ne inficiano anche la stessa efficacia.

L'edilizia scolastica, infatti, rientra per espressa ammissione di Codesta Ecc.ma Corte costituzionale, nella competenza concorrente (sent. n. 62 del 2013) in virtù dell'intersecarsi in tale ambito di diverse competenze, come il «governo del territorio», la «protezione civile», l'istruzione», ecc.

Difatti, la legislazione nazionale riconosce alle Regioni una esplicita competenza programmatica e di coordinamento con l'art. 4, comma 1-ter, della legge n. 23 del 1996 (Norme per l'edilizia scolastica)(15)

Anche l'art. 10, del decreto-legge n. 104 del 2013 (Mutui per l'edilizia scolastica e per l'edilizia residenziale universitaria e detrazioni fiscali), più recentemente ha confermato la necessità dell'intervento delle Regioni in materia di edilizia scolastica, prevedendo la necessità di un'intesa in sede di Conferenza unificata.

La disposizione censurata, con riferimento alle modalità di ripartizione delle risorse de quibus, prescinde, invece, totalmente dal coinvolgimento delle Regioni, dal momento che prevede che sia solo «sentita la conferenza Stato-città ed autonomie locali», quando invece la potestà programmatica riconosciuta in materia alle Regioni imponeva la previsione di un'intesa in sede di Conferenza unificata (cfr. sent. n. 62 del 2013 dove Codesta Ecc.ma Corte afferma che: «Deve, inoltre, sottolinearsi che l'art. 53, comma 1, prevede, ai fini dell'approvazione del piano di edilizia scolastica da parte del CIPE, il massimo coinvolgimento delle Regioni mediante il meccanismo dell'intesa. Gli interessi regionali, dunque, trovano adeguata tutela»).

Né vale obiettare che l'art. 1, comma 85, della legge n. 56/2014 elenca, tra le funzioni fondamentali delle Province (e di conseguenza delle Città Metropolitane in forza del rimando di cui al comma 44 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014) la «gestione dell'edilizia scolastica», facendo, pertanto, venir meno qualsiasi riferimento alle scuole secondarie superiori prima stabilito dall'art. 3, comma 1, lett. b), della citata legge n. 23/1996 (16)

(15) Art. 4, comma 1-ter, legge n. 23/1996: «La programmazione dell'edilizia scolastica si realizza mediante piani generali triennali e piani annuali di attuazione predisposti e approvati dalle regioni sentiti gli uffici scolastici regionali, sulla base delle proposte formulate dagli enti territoriali competenti sentiti gli uffici scolastici provinciali, che all'uopo adottano le procedure consultive dei consigli scolastici distrettuali e provinciali». La stessa norma prevede peraltro, al successivo comma 9, un potere sostitutivo in capo alle Regioni qualora gli enti locali non provvedano agli adempimenti necessari a dare attuazione alla programmazione regionale.

(16) Art. 3, comma 1, lett. b), legge n. 23/1996: «(...) provvedono alla realizzazione, alla fornitura e alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici: b) le province, per quelli da destinare a sede di istituti e scuole di istruzione secondaria superiore, compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, di conservatori di musica, di accademie, di istituti superiori per le industrie artistiche, nonché di convitti e di istituzioni educative statali.»



È infatti chiaro che la suddetta novella non ha affatto attribuito alla sola competenza delle Province tutta la materia dell'edilizia scolastica. Difatti, come concludono anche ANCI e UPI nel documento predisposto il 3 luglio 2014(17) e come viene peraltro messo in luce dal Dossier legge di stabilità 2016 redatto a cura del Servizio studi di Camera e Senato(18), da una lettura sistematica delle disposizioni sulle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province, si evince che restano in capo alle Province (solo) le competenze in materia di gestione dell'edilizia scolastica delle scuole secondarie di secondo grado.

Delineato in questi termini il quadro competenziale in materia di edilizia scolastica, appare evidente che la norma impugnata prescinde in modo del tutto irragionevole dalle competenze regionali in materia di programmazione e coordinamento dell'edilizia scolastica, che sole potrebbero permettere una - gestione - dei fondi organica e funzionale alle effettive e complessive esigenze dell'intero territorio regionale, configurando, conseguentemente, una lesione degli articoli 3, 97 117, III e IV comma, 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.

Ma vi è di più.

La norma impugnata, infatti, stabilendo un vincolo di destinazione «al finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica», si pone - secondo la costante giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte (sentenze n. 79 del 2014, n. 273, n. 254 e n. 46 del 2013, n. 176 e n. 71 del 2012), ribadita anche di recente nella sent. n. 189/2015 - in violazione dell'art. 119 della Cost., dal momento che il contributo: *i)* finanzia il normale esercizio delle funzioni; *ii)* si rivolge indistintamente a tutte le Province e Città metropolitane.

La circostanza rende ancora più evidente l'illegittimità costituzionale derivante dal mancato coinvolgimento delle Regioni, dal momento che, stante l'indubbio intreccio di competenze, solo la previsione di un'intesa nell'ambito della Conferenza unificata varrebbe a rendere costituzionalmente legittimo, in virtù del processo di concertazione e condivisione, il contributo a destinazione vincolata (in tal senso, sentt. nn. 16 del 2010, 79 del 2011, 201 del 2007, 219 del 2005 e 50 del 2005).

Peraltro Codesta Ecc.ma Corte «ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme che disciplinavano i criteri e le modalità ai fini del riparto o della riduzione di fondi e trasferimenti destinati ad enti territoriali, nella misura in cui, rinviando a fonti secondarie di attuazione, non prevedevano «a monte» lo strumento dell'intesa con la Conferenza unificata non solo in caso di intreccio di materie, riconducibili alla potestà legislativa statale e regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 168 del 2008), ma anche in caso di potestà legislativa regionale residuale (*ex plurimis*, sentenze n. 27 del 2010; nonché, in specifico riferimento al trasporto pubblico locale, n. 222 del 2005), affermando costantemente la necessità dell'intesa (tra le tante, sentenze n. 182 e n. 117 del 2013)» (sent. n. 273 del 2013).

Per le ragioni suesposte, la disposizione di cui al comma 754 si pone in contrasto con gli articoli 3, 97, la cui lesione ridonda nella violazione delle competenze regionali di cui agli articoli 117, III e IV comma, 118 e 119 Cost., anche autonomamente considerati, nonché con il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.

P. Q. M.

la Regione del Veneto chiede che l'Ecc.ma Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge n. 208 del 28 dicembre 2015 recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 30 dicembre 2015 - Suppl. Ordinario n. 70:

articolo 1, comma 26, per violazione degli articoli 3, 5, 32, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione;

articolo 1, comma 219, per violazione degli articoli 3, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione;

articolo 1, comma 228, per violazione degli articoli 3, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione;

articolo 1, comma 241, per violazione dell'art. 117, III e IV comma, e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione;

(17) ANCI-UPI, L'attuazione della legge 56/14: il riordino delle funzioni delle Province e delle Città metropolitane e l'accordo in conferenza unificata, Roma, 3 luglio 2014, p. 3, reperibile al seguente link: http://www.upinet.it/docs/contenuti/2014/07/Nota_UNITARIA%20Anci%20Upi_%20funzioni_luglio%202014.pdf

(18) Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Dossier legge di stabilità 2016, Schede di lettura, A.C. 3444, novembre 2015, p. 474 (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00950746.pdf>).



articolo 1, comma 363, per violazione degli articoli 3, 97, 117, III e IV, e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione;

articolo 1, »commi 524, 525, 526, 527, 528, 529, 531, 532, 533, 534, 535 e 536, per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, III e IV comma, 118, 119 e 123 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione;

articolo 1, commi 553 e 555, per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, II, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., nonché degli articoli 5, comma 1, lett. g), della legge cost. n. 1 del 2012 e 11 della legge n. 243 del 2013;

articolo 1, comma 568, per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione, nonché degli articoli 5, comma 1, lett. g), della legge cost. n. 1 del 2012 e 11 della legge n. 243 del 2013;

articolo 1, comma 574, per violazione degli articoli 3, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione;

articolo 1, commi 680, 681 e 682, per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 Cost., del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione, nonché degli articoli 5, comma 1, lett. g), della legge cost. n. 1 del 2012 e 11 della legge n. 243 del 2013.

articolo 1, comma 754, per violazione degli articoli 3, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché degli articoli 5 e 120 della Costituzione per violazione del principio di leale collaborazione.

Avv. Ezio ZANON - Avv. Luca ANTONINI - Avv. Luigi MANZI

16C00092

N. 18

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 marzo 2016
(della Regione Puglia)

Energia - Legge di stabilità 2016 - Norme relative alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi - Clausola di salvezza, per la durata di vita utile del giacimento, dei titoli abilitativi già rilasciati relativi a zone di mare poste nella fascia di rispetto di dodici miglia - Modalità di svolgimento delle attività di ricerca e coltivazione in mare - Regime temporale dei titoli abilitativi - Abrogazione del c.d. piano delle aree previsto dal d.l. n. 133 del 2014 - Richiesta di eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”), art. 1, commi 239, sostitutivo dell’art. 6, comma 17, secondo e terzo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); 240, lett. b) e lett. c), la prima abrogativa dell’art. 38, comma 1-bis, la seconda sostitutiva dell’art. 38, comma 5, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

Ex art. 127 Cost. e art. 32 legge n. 87 del 1953.

Nell’interesse della

Regione Puglia, codice fiscale n. 80017210727, in persona del Presidente in carica, Dott. Michele Emiliano con sede in 70121 - Bari, Lungomare N. Sauro n. 33, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 152 del 23 febbraio 2016 (All. A), rappresentato e difeso, per mandato in calce al seguente atto, unitamente e i disgiuntamente dagli avv.ti prof Luca Antonini (codice fiscale NTNLCU63E27D869I) del Foro di Milano e dal prof. Stelio Mangiameli (codice fiscale: MNGSTL54D16C351N, P.E.C.: steliomangiameli@ordineavvocatiroma.org, Fax: 06-5810197), in virtù di procura a margine del presente atto, ed elettivamente domiciliato in Roma, via A. Poerio n. 56, presso lo Studio professionale di quest’ultimo

Contro:

la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica nella propria nota sede in 00187 - Roma, Palazzo Chigi, piazza Colonna n. 370;



la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica, presso l'avvocatura generale dello Stato, in 00186 Roma, via dei Portoghesi n. 12,

per la Declaratoria di illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale n. 302 del 30 dicembre 2015:

1) art. 1, comma 239, per contrasto con gli artt. 3; 97; 117, comma 2, lett. s), e comma 3; 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione e del principio di ragionevolezza;

2) art. 1, comma 240, lett. b), per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in combinato disposto con la Direttiva 94/22/CE, nonché del principio di leale collaborazione;

3) art. 1, comma 240, lett. c), per contrasto con gli artt. 3; 117, comma 3; 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione e del principio di ragionevolezza.

PREMESSO CHE

a - Occorre, anzitutto, precisare l'*occasio legis* delle modifiche normative di cui col presente ricorso si chiede la dichiarazione di illegittimità costituzionale. Con Deliberazioni dei Consigli regionali di Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania, Molise erano state formulate sei richieste referendarie ex art. 75 Cost., rispettivamente riguardanti:

(1) l'art. 38, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133;

(2) l'art. 38, comma 1-bis, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133;

(3) l'art. 38, comma 5 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133,

(4) l'art. 57, comma 3-bis del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5;

(5) l'art. 1, comma 8-bis della legge 23 agosto 2004, n. 239;

(6) l'articolo 6, comma 17 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

b - L'Ufficio Centrale per il *Referendum* della Corte di Cassazione, con Ordinanze del 26 novembre 2015, dichiarava conformi alla legge le sei richieste referendarie, previa assegnazione delle relative denominazioni.

c - Notificate le predette Ordinanze ai delegati regionali e comunicate altresì agli altri organi cui la legge lo impone, l'Ecc.ma Corte Costituzionale fissava la discussione del giudizio di ammissibilità dei sei quesiti referendari per la Camera di consiglio del 13 gennaio 2016 (Reg. Ref. nn. 163-168) nelle cui more, tuttavia, il quadro legislativo su cui si basavano le richieste referendarie era mutato per effetto dell'approvazione della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», entrata in vigore il 1° gennaio 2016.

d - L'Ufficio Centrale per il *Referendum*, valutata l'incidenza di tali modifiche normative nella Seduta straordinaria del 7 gennaio 2016, con ordinanza di pari data, ha disposto che per tutti i quesiti le operazioni referendarie non avessero più corso, fatta eccezione per il sesto, concernente l'art. 6, comma 17, del decreto legislativo n. 152 del 2006, il quale è stato trasferito sulla nuova formulazione della stessa norma (recata dal comma 239 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, oggi impugnato) e, in particolare, sulle parole «per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale».

e - Dal canto proprio, l'Ecc.ma Corte costituzionale, con le sentenze nn. 16 e 17 del 2 febbraio 2016 ha, per un verso, dichiarato ammissibile la richiesta referendaria appena richiamata e, per altro verso, dichiarato estinti i giudizi (ammissibilità concernenti gli altri cinque quesiti).

f - Nondimeno il 25 gennaio 2016 sei Consigli regionali promotori (Basilica, Liguria, Molise, Puglia, Sardegna e Veneto), ritenendo che le modifiche legislative di cui alle lett. b) e c) del comma 240 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 (oggi impuginate), non solo non fossero soddisfattive della seconda e della terza richiesta referendaria, ma menomassero le facoltà loro costituzionalmente attribuite ex art. 75 Cost., hanno proposto due distinti ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

g - Col primo ricorso (concernente il secondo quesito referendario), i Consigli regionali ricorrenti concludevano nel senso di richiedere:

«l'annullamento dell'art. 1, comma 240, lett b), della legge n. 208 del 2015, per violazione degli artt. 3 e 75 Cost., al fine di determinare la reviviscenza dell'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014 e di consentire lo svolgimento delle operazioni referendarie nei termini originariamente deliberati dai Consigli regionali indicati in epigrafe, già considerati legittimi dalla Corte di Cassazione;



l'annullamento dell'Ordinanza dell'Ufficio Centrale per il *Referendum* della Corte di Cassazione del 7 gennaio 2016, nella parte in cui dichiara che per il quesito *de quo* le operazioni elettorali non abbiano più corso».

h - Col secondo ricorso (concernente il terzo quesito referendario), i Consigli regionali ricorrenti concludevano nel senso di richiedere:

«l'annullamento dell'Ordinanza dell'Ufficio Centrale per il *Referendum* della Corte di Cassazione del 7 gennaio 2016, nella parte in cui dichiara che per il quesito *de quo* le operazioni elettorali non abbiano più corso».

i - Dal canto proprio, la Regione oggi ricorrente, latrice del diverso e peculiare interesse a che le leggi dello Stato non ledano le proprie prerogative costituzionalmente attribuite, ritiene che le disposizioni impugnate siano costituzionalmente illegittime, per i seguenti

Motivi

1) illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015, per violazione degli artt. 3; 97; 117, comma 2, lett. s), e comma 3; 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione e del principio di ragionevolezza.

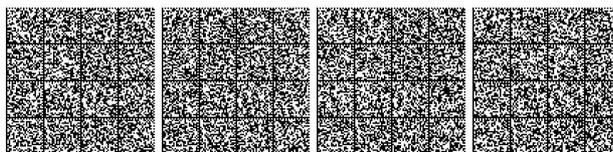
L'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 interviene sull'art. 6, comma 17, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che, nel testo sostituito dall'articolo 35, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, aveva - prima della novella oggi censurata - la seguente formulazione:

«Ai fini di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, all'interno del perimetro delle aree marine e costiere a qualsiasi titolo protette per scopi di tutela ambientale, in virtù di leggi nazionali, regionali o in attuazione di atti e convenzioni dell'Unione europea e internazionali sono vietate le attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare, di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge 9 gennaio 1991, n. 9. Il divieto è altresì stabilito nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette, fatti salvi i procedimenti concessori di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge n. 9 del 1991 in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 29 giugno 2010 n. 128 ed i procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi, nonché l'efficacia dei titoli abilitativi già rilasciati alla medesima data, anche ai fini della esecuzione delle attività di ricerca, sviluppo e coltivazione da autorizzare nell'ambito dei titoli stessi, delle eventuali relative proroghe e dei procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi. Le predette attività sono autorizzate previa sottoposizione alla procedura di valutazione di impatto ambientale di cui agli articoli 21 e seguenti del presente decreto, sentito il parere degli enti locali posti in un raggio di dodici miglia dalle aree marine e costiere interessate dalle attività di cui al primo periodo, fatte salve le attività di cui all'articolo 1, comma 82-*sexies*, della legge 23 agosto 2004, n. 239, autorizzate, nel rispetto dei vincoli ambientali da esso stabiliti, dagli uffici territoriali di vigilanza dell'Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e le georisorse, che trasmettono copia delle relative autorizzazioni al Ministero dello sviluppo economico e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Dall'entrata in vigore delle disposizioni di cui al presente comma è abrogato il comma 81 dell'articolo 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239.(...)».

La modifica normativa recata dalla legge di stabilità ha sostituito i periodi secondo e terzo. Per l'effetto, ora la norma ha il seguente tenore letterale (in neretto la parte novellata):

«Ai fini di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, all'interno del perimetro delle aree marine e costiere a qualsiasi titolo protette per scopi di tutela ambientale, in virtù di leggi nazionali, regionali o in attuazione di atti e convenzioni dell'Unione europea e internazionali sono vietate le attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare, di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge 9 gennaio 1991, n. 9. Il divieto è altresì stabilito nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette. I titoli abilitativi già rilasciati sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale. Sono sempre assicurate le attività di manutenzione finalizzate all'adeguamento tecnologico necessario alla sicurezza degli impianti e alla tutela dell'ambiente, nonché le operazioni finali di ripristino ambientale».

1.1. Occorre, anzitutto, stabilire l'ambito materiale cui la disposizione è riconducibile e, poiché essa impone un divieto di svolgimento di attività di prospezione, di ricerca e di coltivazione di idrocarburi nella fascia di tutela delle 12 miglia marine, riguarda prevalentemente la competenza legislativa concorrente fra Stato e Regioni in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».



Diversamente dalla precedente formulazione, che, oltre ai titoli abilitativi già rilasciati, faceva salvi i procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 128 del 2010 (che aveva introdotto *ex novo* l'art. 6, comma 17, del decreto legislativo n. 152 del 2006 in una diversa formulazione), l'attuale tenore letterale si limita a fare in modo che il divieto non interessi i titoli abilitativi già emessi.

Tuttavia, nel farlo, lede le competenze regionali in materia di energia, unitamente all'art. 118, comma 1, Cost. e al principio di leale collaborazione, poiché per tali titoli - che pure interessano il mare territoriale, dove si spiega la competenza regionale (ad es., in materia di pesca) - non si è mai attuata alcuna partecipazione regionale.

Onde prevenire una capziosa obiezione, si segnala sin da subito che a nulla varrebbe eccepire che la procedura per il rilascio del titolo abilitativo ora fatto salvo fosse contenuta in una normativa (ormai abrogata) per la quale è spirato il termine di impugnazione, dal momento che «l'esistenza di una disciplina contenuta in un precedente testo normativo non impedisce l'impugnazione in via principale di una successiva legge che, novando la fonte, riproduca la medesima disciplina» (*cfr.* sentenza n. 9 del 2010).

Nel caso *de quo*, si verte esattamente in tale ipotesi, atteso che il legislatore, novando la fonte, farebbe salvi e stabilizzerebbe nel tempo (peraltro, *sine die*) gli effetti di una precedente normativa, che comunque continuerebbe a spiegare i propri effetti per i rapporti giuridici sorti sotto il suo vigore.

Ciò posto, non è chi non veda come il generalizzato divieto imposto nella fascia di tutela delle 12 miglia marine si scontrerebbe con una del pari generalizzata «salvezza» dei procedimenti in corso, non assistiti dalla partecipazione regionale.

Né si potrebbe opporre che, per effetto dell'ormai avvenuta definizione del procedimento amministrativo, si tratti di c.d. «rapporti esauriti», la cui sussistenza dipende invece da altri elementi (ad es., formazione del giudicato, prescrizione o decadenza dal far valere il diritto, ecc.).

Nel merito della censura, deve osservarsi che, come affermato da codesta Ecc.ma Corte nella sentenza n. 383 del 2005, l'attrazione in sussidiarietà di funzioni amministrative è subordinata al procedimento con due intese: *a*) con il sistema delle Autonomie; *b*) con la Regione interessata (in questo caso, peraltro l'atto collaborativo dovrebbe assumere il carattere dell'intesa in senso forte) non essendo invece sufficiente la sola consultazione degli Enti locali (come prevedeva la precedente normativa).

La giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte ha pertanto ammesso la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato purché la legislazione statale sia idonea e proporzionale e venga assicurato il rispetto del principio di leale collaborazione: nella sentenza n. 182 del 2013 si legge che «questa Corte, anche in specifico riferimento alla materia di potestà concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» ha costantemente affermato che «la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso» (*ex plurimis*, sentenza n. 165 del 2011), ma che siano invece necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (*ex plurimis*, sentenze n. 278 e n. 121 del 2010), come presupposto fondamentale di realizzazione del principio di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 117 del 2013, n. 39 del 2013, n. 24 del 2007 e n. 339 del 2005).

È invero con le Regioni che si realizza la leale collaborazione necessaria ai fini dell'attrazione in sussidiarietà, visto che è la loro competenza legislativa in materia di energia a essere lesa per effetto di tale meccanismo.

Ne deriva che la disposizione impugnata, nel prorogare l'efficacia dei titoli abilitativi già rilasciati, lede la competenza regionale in materia di energia, nella parte in cui non prevede che i titoli abilitativi già rilasciati siano fatti salvi, previa intesa con le Regioni poste in un raggio di dodici miglia dalle aree marine e costiere protette e dalla linea di costa.

È doveroso evidenziare come, proprio in tema proroga unilaterale di titoli abilitativi Codesta Ecc.ma Corte sia già intervenuta per censurare la normativa statale. Infatti, con sentenza n. 1 del 2008 è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 485 della legge finanziaria 2006 secondo il quale le grandi concessioni di derivazioni idroelettriche in corso alla data di entrata in vigore della legge sono prorogate di dieci anni rispetto alle date di scadenza, e si sospendono, di conseguenza, per il corrispondente periodo di tempo, le relative gare, mirando al miglioramento delle prestazioni energetiche degli impianti di produzione e ad una più elevata tutela delle condizioni ambientali. Trattasi, secondo la Corte, di disciplina che, se non può che essere ricondotta che alla competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, va dichiarata costituzionalmente illegittima laddove «è lesiva delle competenze regionali, in quanto la previsione di una proroga di dieci anni delle concessioni in atto costituisce una norma di dettaglio (v., *ex multis*, sentenze n. 181 del 2006 e 390 del 2004)». In senso conforme la successiva pronuncia n. 205 del 2011 che ha ribadito che le norme statali che «attengono alla durata ed alla programmazione delle concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico, si ascrivono alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», attribuita alla competenza



legislativa concorrente”, e se “pongono un precetto specifico e puntuale - prevedendo la proroga automatica di dette concessioni (...) si configurano quali nonne di dettaglio” e come tali lesive delle competenze regionali e dunque costituzionalmente illegittime.

Occorre aggiungere che il vizio di legittimità costituzionale, ora rilevato, già inficiava la pregressa normativa, poiché differenziava - in punto di partecipazione regionale - i procedimenti per il rilascio dei titoli abilitativi in terraferma, per i quali si prevedeva il rilascio dell'intesa da parte della Regione (art. 1, comma 7, lett. n, della legge n. 239 del 2004), e quelli concernenti il mare (anche territoriale), in riferimento ai quali non veniva prescritta alcuna partecipazione regionale, bensì la sola consultazione degli Enti locali (secondo la precedente formulazione dell'art. 6, comma 17, del decreto legislativo n. 152 del 2006).

Tale irragionevole differenziazione, che non è stata fatta valere nei termini di impugnazione previsti dall'art. 127 Cost., viene nondimeno riprodotta e persino consolidata dall'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015, il quale arriva a perpetrare la violazione della competenza regionale e il mancato ricorso a procedure di leale collaborazione senza alcun termine finale («per la durata di vita utile del giacimento»), per giunta operando una legificazione dei provvedimenti de quibus.

Si chiede pertanto che l'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 venga dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che i titoli abilitativi già rilasciati siano fatti salvi, previa intesa con le Regioni poste in un raggio di dodici miglia dalle aree marine e costiere protette e dalla linea di costa.

1.2. L'accoglimento dell'appena articolata censura di costituzionalità, procedimentalizzando la clausola di salvezza e la (altrimenti legificata) proroga ivi prescritta, sarebbe peraltro in grado di incidere anche su un altro vizio di legittimità costituzionale della disposizione impugnata.

Infatti, se - come questa difesa ritiene - la previsione normativa deve essere intesa nel senso di disporre una proroga *ex lege* dei titoli abilitativi già rilasciati, deve essere allora rilevato il contrasto della medesima con una serie di disposizioni costituzionali e, più in generale, con il principio che la dottrina costituzionale risalente individuava nella distinzione tra «generale disporre e, concreto provvedere», il quale riguarderebbe non solo i rapporti tra legislazione e giurisdizione, ma anche (e, per certi aspetti, soprattutto) tra legislazione e amministrazione, fondandosi così - sulla base del principio di legalità - una riserva di amministrazione anche alla luce dell'effettività delle forme di tutela costituzionale avverso gli atti amministrativi.

Anzitutto, nella misura in cui la proroga richiederebbe una nuova ponderazione degli interessi (pubblici e privati) coinvolti, vi sarebbe una palese lesione dell'art. 97 Cost. e dei principi ivi sanciti del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione, dal momento che a quest'ultima sarebbe preclusa ogni valutazione di merito nel rilascio della proroga, con la conseguenza che un bene pubblico verrebbe sine die lasciato nella disponibilità di un'impresa privata.

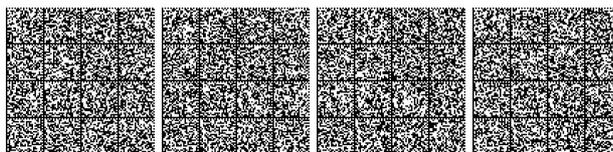
All'Amministrazione competente non sarebbe solo preclusa la riponderazione degli interessi in gioco in sede di proroga, ma le sarebbe altresì inibito persino il potere di autotutela. Infatti, dinanzi a una chiara disposizione legislativa che conferisce un'indeterminata efficacia temporale ai titoli abilitativi, non vi sarebbe alcuno spazio per un eventuale esercizio del potere di revoca (in caso di mutamento dello stato di fatto che ha condotto al rilascio del titolo), a meno di non incorrere in un provvedimento amministrativo *contra legem*, poiché adottato in violazione della nuova formulazione dell'art. 6, comma 17, del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Peraltro, tale legificazione della proroga dei titoli abilitativi non configura solamente una lesione dell'art. 97 Cost. bensì integra nuovamente una violazione degli artt. 117, comma 3 e 118, comma 1, della Costituzione, unitamente al principio di leale collaborazione, poiché esclude la partecipazione regionale anche nel momento del rilascio della proroga.

Né potrebbe essere altrimenti ai sensi del tenore letterale della norma impugnata, se si considera che la legificazione della proroga, escludendo la necessità di qualunque procedimento amministrativo rivolto al rilascio di quest'ultima, estromette in re ipsa la Regione, la cui partecipazione, invece dovrebbe realizzarsi proprio nel procedimento amministrativo.

È invece necessario che la Regione sia nuovamente coinvolta in sede di rilascio della proroga, in ragione del fatto che essa, secondo la giurisprudenza amministrativa prevalente, configura un «nuovo» provvedimento. Diversamente, si verificherebbe la paventata violazione del principio di leale collaborazione, cui è subordinato l'esercizio della competenza attratta in sussidiarietà.

Pertanto, l'intesa (in senso forte) con la Regione stessa dovrebbe essere collocata in un procedimento amministrativo, che non potrebbe che essere quello previsto all'uopo dalla legge n. 9 del 1991, la quale, in riferimento al permesso



di ricerca, al comma 5 dell'art. 6, prevede che «Il titolare del permesso ha diritto a due successive proroghe di tre anni ciascuna, se ha adempiuto agli obblighi derivanti dal permesso stesso».

Quanto alla concessione di coltivazione, prevede poi, al comma 8 dell'art. 9, che «Al fine di completare lo sfruttamento del giacimento, decorsi i sette anni dal rilascio della proroga decennale, al concessionario possono essere concesse, oltre alla proroga prevista dall'articolo 29 della legge 21 luglio 1967, n. 613, una o più proroghe, di cinque anni ciascuna se ha eseguito i programmi di coltivazione e di ricerca e se ha adempiuto a tutti gli obblighi derivanti dalla concessione o dalle proroghe».

La disposizione impugnata deve allora essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che i titoli abilitativi già rilasciati possano sì essere oggetto di provvedimenti di proroga, ma conformemente ai procedimenti previsti dalla legge n. 9 e, comunque, previa intesa con le Regioni poste in un raggio di dodici miglia dalle aree marine e costiere protette e dalla linea di costa.

Quand'anche si ritenesse che il disposto dell'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 non importi una proroga *ex lege*, bensì presupponga l'esperimento dei procedimenti previsti dalla legge n. 9 del 1991 ora richiamati, la disposizione sarebbe comunque incostituzionale nella misura in cui non preveda che si dia luogo all'intesa con la Regione anche in sede di proroga, che comunque costituisce un nuovo provvedimento amministrativo, la cui adozione implica una ri-ponderazione degli interessi pubblici in gioco, fra cui quelli di cui è titolare la Regione (in primis, le competenze in materia di energia, oltre a quelle sulla pesca e sul governo del territorio).

Si badi che, nel caso di specie, proprio alla luce della generale interdizione attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi nella fascia delle 12 miglia, la nuova ponderazione degli interessi pubblici coinvolti diviene ancora più pregnante, poiché in sede di proroga occorre svolgere un'attenta valutazione concernente la persistente «sostenibilità» della deroga legislativa così disposta per i titoli abilitativi già rilasciati.

Se quindi la normativa impugnata può essere intesa nel senso di consentire astrattamente la prorogabilità dei titoli abilitativi, essa però incorre nella violazione delle norme costituzionali richiamate, poiché esclude la valutazione della concreta prorogabilità dei medesimi, integrata con l'intesa regionale.

1.3. La legificazione della proroga comporta, inoltre, la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione. Infatti, la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte è consolidata (sin dalla sentenza n. 407 del 2002) nel senso di ritenere che, pur essendo la tutela dell'ambiente una competenza esclusiva dello Stato, non possono escludersi interventi regionali. Infatti, «riguardo alla protezione dell'ambiente non si (è) sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato» (sent. n. 407 del 2002).

Ne deriva che la Regione ricorrente, vista la riconducibilità della disciplina *de qua* nell'ambito della potestà legislativa concorrente in materia di energia, ben può dolersi della violazione degli interessi ambientali funzionalmente collegati all'esercizio di detta competenza. Nel caso di specie, la salvezza dei titoli abilitativi già rilasciati per la durata di vita utile del giacimento è sì disposta «nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale», ma non implica, poiché non lo dispone espressamente, che si dia luogo a una rinnovazione della procedura di valutazione di impatto ambientale in sede di proroga, né impone che ad essa debba esser stato soggetto (almeno originariamente) il titolo abilitativo prorogato.

Perciò, il rinvio al rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale rischia di rimanere lettera morta, nel caso in cui il titolo abilitativo, non sia mai stato oggetto di valutazione di impatto ambientale (con le relative prescrizioni). Ciò non è invero da escludere, se si considera che la durata della concessione di coltivazione è pari a 30 anni (salve successive proroghe) e che solo con la legge n. 349 del 1986 si è dato avvio all'istituzione della procedura di valutazione dell'impatto ambientale, compiutasi però solo due anni dopo, con i D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 327, e 27 dicembre 1988, con cui, si è data attuazione all'art. 6 della legge richiamata, che tale procedura prevedeva.

Per giunta, anche laddove una tale valutazione si sia svolta (magari in un tempo piuttosto risalente), non si vede per quale ragione le prescrizioni ivi disposte dovrebbero «cristallizzarsi» nel tempo in nome di una disciplina legislativa che prevede una proroga *ex lege* e sine die e che - per altro verso - dispone invece un divieto assoluto di attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi nella fascia di tutela delle 12 miglia marine.

È, perciò, irragionevole che la disposizione impugnata escluda la procedimentalizzazione amministrativa della proroga, includendovi peraltro la valutazione di impatto ambientale.

Si verifica, pertanto, una violazione del combinato disposto dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. e dell'art. 117, comma 3, Cost., nella misura in cui l'attrazione in sussidiarietà delle competenze regionali in materia di energia, non solo non avviene prevedendo adeguati strumenti di leale collaborazione (v. *supra*), ma per giunta viola gli stessi standard di tutela ambientale stabiliti dal legislatore, in conformità al diritto europeo.



Se infatti la deroga al divieto assoluto posto dal legislatore nell'ambito delle 12 miglia marine vuole superare il vaglio di ragionevolezza e rispettare davvero gli standard ambientali, non limitandosi a cristallizzare quelli eventualmente già previsti illo tempore e non facendo di quest'ultimo richiamo una vuota petizione di principio, deve allora essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma censurata, nella parte in cui non prevede che i titoli abilitativi già esistenti siano fatti salvi, a condizione che siano stati oggetto di una valutazione di impatto ambientale in sede di rilascio e che, comunque, questa venga rinnovata in sede di proroga.

1.4. Da ultimo, l'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 viola l'art. 3 Cost. e il principio di ragionevolezza, ridondando altresì nella lesione delle competenze regionali che vengono in rilievo nel caso di specie, nella parte in cui la norma fa salvi, oltre alle concessioni di coltivazione, anche i permessi di prospezione e di ricerca di idrocarburi, in assenza di alcuna tutela del legittimo affidamento del beneficiario, il quale anzi verrebbe paradossalmente a sorgere proprio per effetto dell'esito delle ricerche e degli investimenti presupposti.

Al fine di argomentare adeguatamente la censura ora brevemente dedotta, occorre precisare che i titoli abilitativi di cui la disposizione impugnata proroga l'efficacia sono tutti quelli previsti dalla legge n. 9 del 1991 e, perciò, i permessi di prospezione e di ricerca, rivolti ad analizzare - secondo varie tecniche - i fondali marini per verificare la probabilità di rinvenirvi idrocarburi liquidi e gassosi, e le concessioni di coltivazione, con cui l'impresa titolare - viene autorizzata allo sfruttamento del pozzo rinvenuto.

I due titoli sono funzionalmente collegati tra loro e lo sono, invero, anche dal punto di vista «soggettivo», se si considera che, ai sensi dell'art. 9, comma 1, della legge n. 9 del 1991, «Al titolare del permesso che, in seguito alla perforazione di uno o più pozzi, abbia rinvenuto idrocarburi liquidi o gassosi è accordata la concessione di coltivazione se la capacità produttiva dei pozzi e gli altri elementi di valutazione geo-mineraria disponibili giustificano tecnicamente ed economicamente lo sviluppo del giacimento scoperto».

È, perciò, agevole riscontrare una posizione privilegiata del titolare del permesso di ricerca nell'accesso alla coltivazione del giacimento. Ciò, peraltro, può essere anche ritenuto ragionevole, se si considera che questi ha effettuato consistenti investimenti per verificare l'esistenza idrocarburi nel sottosuolo o nei fondali marini.

Se perciò, pare assolutamente verosimile che la clausola di salvezza contenuta nella norma censurata sia stata formulata in nome del principio del legittimo affidamento del concessionario di coltivazione di idrocarburi (che ha ormai effettuato le ricerche e i conseguenti investimenti e che sta già sfruttando il giacimento), tale *ratio legis* appare sfumare nel caso - pure previsto dalla norma, perché si riferisce indiscriminatamente a tutti i titoli abilitativi - del mantenimento *sine die* del permesso di ricerca.

Anzi, proprio perché ci si trova ancora nella fase di ricerca, il titolare del permesso di ricerca non ha ancora sostenuto alcun significativo investimento economico che giustifichi la tutela della propria posizione.

Paradossalmente, è proprio dal mantenimento del permesso di ricerca e dall'espletamento delle attività connesse, con i conseguenti investimenti (ad es., nel caso della fascia marina interessata, l'analisi dei fondali tramite la tecnica dell'air-gun), che deriverebbero posizioni giuridiche tali da far sorgere una qualche forma di affidamento, per la cui tutela, però, a quel punto, occorrerebbe spingersi fino a riconoscere al titolare il diritto di ottenere la concessione di coltivazione di idrocarburi (ove emergesse la loro presenza nei fondali marini).

Perciò, se la norma esclude che possano essere rilasciati «nuovi» titoli abilitativi (e, dunque, nuove concessioni di coltivazione), è del tutto irragionevole che la stessa, in nome del principio del legittimo affidamento, disponga nel senso della salvezza dei permessi di ricerca, visto che non potrebbero mai essere convogliati verso la fase successiva della coltivazione.

La rilevata illegittimità ridonda sulle competenze regionali in materia di energia e di governo del territorio, se si considera che l'attività di ricerca incide direttamente sul territorio regionale (nel caso di specie, sul mare territoriale), per effetto delle tecniche adottate (in primis, l'air-gun), senza che peraltro a tale sacrificio possa corrispondere il soddisfacimento di alcun altro interesse privato alla coltivazione del giacimento, il quale è recisamente escluso dalla disposizione impugnata.

Ne deriva che la disposizione impugnata è costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di ragionevolezza, nella parte in cui fa salvi tutti i titoli abilitativi, anziché le sole concessioni di coltivazione.

2) Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 240, lett. c), della legge n. 208 del 2015, per violazione degli artt. 3; 117, comma 3; 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione e del principio di ragionevolezza.

Per ragioni di ordine sistematico, le censure di legittimità costituzionale concernenti l'articolo 1, comma 240, lett. c), della legge n. 208 del 2015 precedono quelle concernenti la lett. b) della medesima disposizione.



La norma prevede che il comma 5 dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014 n. 164, sia sostituito dal seguente:

«5. Le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sono svolte con le modalità di cui alla legge 9 gennaio 1991, n. 9, o a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico, sulla base di un programma generale di lavori articolato in una prima fase di ricerca, per la durata di sei anni, a cui seguono, in caso di rinvenimento di un giacimento tecnicamente ed economicamente coltivabile, riconosciuto dal Ministero dello sviluppo economico, la fase di coltivazione della durata di trent'anni, salvo l'anticipato esaurimento del giacimento, nonché la fase di ripristino finale».

In sostanza, la norma prevede che - ad libitum del richiedente - si possa applicare o il regime previsto dalla legge n. 9 del 1991 (destinato, invece, a scomparire secondo la precedente formulazione dell'art. 38 e, in particolare, della disposizione transitoria contenuta nell'ora abrogato comma 1-bis) o la disciplina del c.d. titolo concessorio unico, integralmente contenuta nello stesso art. 38.

Occorre, altresì, premettere che le doglianze qui articolate muovono dalla già motivata riconducibilità della disciplina *de qua* nell'ambito della competenza concorrente fra Stato e Regioni in materia di energia, su cui ridonano anche le invocazioni dei parametri costituzionali formalmente estranei al riparto delle competenze.

Ciò posto, si ritiene che il nuovo disposto normativo del comma 5 dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 sia viziato da illegittimità costituzionale, dal momento che (1) in violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. (e, in particolare, della competenza regionale in materia di energia), dell'art. 118, comma 1, Cost. e del principio di leale collaborazione non viene prevista alcuna partecipazione regionale per i titoli abilitativi che riguardano il mare; (2) in violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di ragionevolezza, diversifica irragionevolmente il regime della durata dei titoli abilitativi (a seconda che seguano la procedura di cui alla legge n. 9 del 1991 o quella per il rilascio del titolo concessorio unico), pur in assenza di alcun elemento di sostanziale diversità.

2.1. Come già si è rilevato nell'ambito delle censure riguardanti il comma 239 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, la normativa di settore applicabile non prevede alcuna partecipazione regionale per i titoli abilitativi riguardanti il mare.

Infatti, l'art. 1 comma 7, lett. n) della legge n. 239 del 2004 richiede che le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi (ivi compresi i titoli abilitativi di cui alla legge n. 9 del 1991) siano adottate, per la sola terraferma, di intesa con le regioni interessate. Del pari, l'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, nel disciplinare la procedura volta al rilascio del titolo concessorio unico, richiede l'intesa regionale solo per le richieste riguardanti la terraferma (*cf.* comma 6).

Quanto alla fascia di tutela delle 12 miglia marine, su cui ora vige il divieto assoluto di attività di prospezione, di ricerca e di coltivazione di idrocarburi, valgono i rilievi concernenti la partecipazione regionale già svolti, che qui possono intendersi integralmente richiamati.

Peraltro, anche per quanto riguarda le dette attività che si svolgono al di là della fascia di tutela delle 12 miglia marine e, perciò, fuori dal mare territoriale, valgono rilievi analoghi, nella misura in cui gli effetti delle medesime siano in grado di interessare anche la richiamata area di interdizione.

Non si può infatti ritenere che vi possa essere (soprattutto in mare) un rigido confine in grado di assicurare la mancata propagazione degli effetti delle attività concernenti gli idrocarburi nell'ambito della fascia di tutela. Indipendentemente dalla collocazione dell'attività, ciò non si può escludere né nella fase di coltivazione, né nella fase di ricerca.

Tale ultimo assunto è stato, peraltro, già recepito dalla giurisprudenza amministrativa, la quale, con la sentenza del T.A.R. Lazio n. 8203 del 2012, ha affermato che la Regione ricorrente (Puglia) dovesse considerarsi direttamente interessata ai sensi del Codice dell'ambiente «anche se l'intervento si colloca al di fuori della fascia di rispetto di 12 miglia marine».

Ciò, in quanto «la fascia di rispetto è stabilita per delimitare un'area entro la quale vige il divieto assoluto delle attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi; mentre le attività che si svolgono a distanza maggiore non sono vietate a priori, bensì assoggettate a una complessa valutazione, la quale non può non coinvolgere i prospicienti territori costieri (anche insulari) con le relative popolazioni, attesa l'unitarietà dell'ecosistema con le potenziali e attuali interrelazioni che esso presenta (*cf.* la nozione di impatto ambientale di cui all'art. 5, comma 1, lettera c) del decreto legislativo n. 152/2006). E infatti la L. n. 9/91 fa riferimento anche alle attività di prospezione che si svolgono sulla piattaforma continentale; mentre la primaria responsabilità dello Stato a tale riguardo, rilevante per il diritto internazionale, non esclude che nell'ordinamento interno acquistino rilevanza anche le posizioni delle articolazioni territoriali della Repubblica, in considerazione del particolare rango costituzionale delle stesse.



Alla stregua di queste premesse, sarebbe formalistico ritenere che il prescritto coinvolgimento delle regioni nel procedimento di VIA, alla stregua degli artt. 24 e 25 del decreto legislativo n. 152/2006 riguardi solamente le attività incluse nel territorio e nelle acque territoriali, ma non la piattaforma continentale destinata allo sfruttamento economico delle risorse.

Con riferimento al caso in esame è sufficiente considerare che, considerate le notorie caratteristiche del Mare Adriatico, una distanza della sede dell'intervento di poche decine di chilometri dalle Isole Tremiti - che rientrano nel territorio della Regione Puglia - non può con ogni evidenza non considerarsi significativa al fine di coinvolgere la medesima regione nel procedimento di VIA, in quanto l'impatto potenziale sull'ecosistema marino e sulle attività connesse alla pesca riguarda tutte le zone circostanti e non solamente quelle dell'Abruzzo.

La giurisprudenza ha già avuto modo di evidenziare come l'utilizzo della tecnica dell'air gun sia foriero di conseguenze che si ripercuotono anche a distanza, attesa la natura delle onde acustiche e le modalità tecniche dell'operazione, quantomeno con riferimento alla possibile migrazione della fauna marina in luoghi diversi da quelli direttamente interessati dal passaggio della nave (cfr. TAR Puglia - Lecce, Sez. I, 14 luglio 2011, n. 1341). E in questa sede è sufficiente rimarcare il riferimento al carattere potenziale dell'impatto ambientale, in quanto non si tratta - con riferimento alle censure a carattere procedimentale - di pervenire a una valutazione in concreto sull'assenza di pregiudizio ambientale, ma più semplicemente di prefigurare, alla stregua di una considerazione prima facie, quali siano i territori anche soltanto potenzialmente coinvolti dalle conseguenze dell'intervento».

Pertanto, non potendosi escludere - in via di principio - l'interessamento della fascia di tutela delle 12 miglia marine anche quando le attività si svolgono oltre la stessa, la disposizione richiamata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. (e, in particolare, della competenza regionale in materia di energia), dell'art. 118, comma 1, Cost. e del principio di leale collaborazione, nella parte in cui non prevede che anche per il mare i titoli abilitativi di cui alla legge n. 9 del 1991 oppure i titoli concessori unici debbano essere preceduti dall'intesa con la Regione (prospiciente) interessata.

2.2. Per comprendere la censura riguardante la violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di ragionevolezza, in ragione dell'immotivata diversificazione del regime della durata dei titoli abilitativi (a seconda che seguano la procedura di cui alla legge n. 9 del 1991 o quella per il rilascio del titolo concessorio unico), occorre richiamare la formulazione delle previsioni legislative prima delle modifiche introdotte dalla legge di stabilità 2016.

Secondo la pregressa formulazione, avente essenzialmente carattere di semplificazione, al fine di accelerare le attività minerarie inerenti agli idrocarburi (si veda, al riguardo, anche il comma 6 della medesima disposizione), il titolo concessorio unico veniva a prendere il posto dei diversi titoli minerari previsti dalla legge 9 gennaio 1991 n. 9, e per questo venivano previsti tempi di durata («in una prima fase di ricerca, per la durata di sei anni, ... a cui seguono la fase di coltivazione della durata di trenta anni») e possibilità di proroghe (per la prima fase «due volte per un periodo di tre anni» e per la seconda fase «per una o più volte per un periodo di dieci anni»). Con la legge n. 208 del 2015, art. 1, comma 240, lettera c, al fine di paralizzare la richiesta referendaria avanzata dai Consigli regionali e dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, con la quale si voleva eliminare il regime delle proroghe, il legislatore statale ha sconvolto la disciplina e la logica che aveva condotto alla previsione del titolo concessorio unico, che - secondo la *ratio* di semplificazione e di accelerazione delle procedure - sarebbe dovuto diventare l'unico titolo abilitativo in materia di idrocarburi.

In particolare, il legislatore del 2015, pur mantenendo la previsione di detto atto e, per di più, eliminando ogni possibilità di proroga per le diverse fasi, così apparentemente mostrando di accogliere la richiesta regionale, inseriva nel testo della nuova disposizione un regime di concorrenza dei titoli abilitativi - chiaramente evidenziato dalla disgiuntiva «o» - tra lo stesso titolo concessorio unico e il sistema originario dei titoli previsti dalla legge n. 9 del 1991, comprensivo del regime delle proroghe che risultava eliminato, conseguentemente, solo per il titolo concessorio unico.

In questo modo, per un verso, veniva disattesa la *ratio* originaria del decreto «sblocca Italia», quella della semplificazione, e, per l'altro, veniva aggirata la richiesta regionale dell'eliminazione dei regimi di proroga. Si tratta di un modo di legiferare non caratterizzato, sul piano istituzionale, dal principio di leale collaborazione e che, per di più e soprattutto, rende problematica e priva di ordine razionale la disciplina dei titoli abilitativi nella materia degli idrocarburi. Di qui le censure di costituzionalità.

È interesse della Regione ricorrente, perciò, impugnare la disposizione, per il superficiale obiettivo perseguito dal legislatore e, soprattutto, per la totale disarticolazione nella disciplina dettata dei titoli abilitativi e per la loro mancata razionalizzazione. Detta mancata razionalizzazione è alla base dell'irragionevolezza che inficia il comma 5 dell'art. 38, che ridonda in violazione della competenza regionale in materia di energia.



Infatti, non si comprende per quale ragione, in presenza di procedure che determinano i medesimi effetti e che sono circondate delle medesime garanzie, le due tipologie di titoli minerari si diversifichino, poi, per la differente efficacia temporale, senza che risulti comprensibile la *ratio* della divergenza.

In particolare, il titolo concessorio unico avrebbe una durata di 6 anni per la fase di ricerca e di 30 anni per la fase di coltivazione mentre i titoli abilitativi di cui alla legge n. 9 del 1991, conservando il proprio regime, avrebbero una durata di 6 anni per il permesso di ricerca (ma prorogabile due volte per 3 anni) e di 30 anni per la concessione di coltivazione (ma prorogabile una prima volta per 10 anni e infinite volte per 5 anni).

In assenza di qualunque ragionevole elemento in grado di giustificare tale disparità, si chiede, pertanto, che codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lett. c), della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui non prevede il limite temporale ivi stabilito (6 anni per la ricerca e 30 anni per la coltivazione) si applichi anche ai titoli abilitativi di cui alla legge n. 9 del 1991.

Per giunta, la (prevedibile) opzione per i titoli abilitativi di cui alla legge n. 9 del 1991 farebbe in modo che la partecipazione regionale [1] non avvenga affatto per quelli che interessano il mare (e su questo profilo si è già articolata la relativa censura) [2] e si possa avere solo in sede di primo rilascio dei titoli per le richieste riguardanti la terraferma.

Tale unica partecipazione regionale farebbe, perciò, in modo che un titolo abilitativo (e, in particolare, la concessione di coltivazione) sia nella sostanza prorogabile all'infinito, senza che, nella nuova ponderazione degli interessi pubblici coinvolti, che deve essere svolta in sede di procedimento per il rilascio della proroga, si tenga in alcun modo in considerazione la posizione della Regione interessata, nonostante si verta in materia di competenza concorrente fra Stato e Regioni.

Ciò comporta, infine, la violazione delle regole che presiedono all'attrazione in sussidiarietà delle competenze regionali e, specificamente, del principio di leale collaborazione.

Pertanto, in via subordinata, si chiede che la disposizione sia dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non prevede che la proroga del titolo abilitativo ai sensi della legge n. 9 del 1991 avvenga previa (nuova) intesa con la Regione.

3) Illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 240, lett. b), della legge n. 208 del 2015, per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., in combinato disposto con la Direttiva 94/22/CE, l'art. 117, comma 3, e art. 118 Cost.; nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La legge 11 novembre 2014, n. 164, di conversione del decreto-legge n. 133 del 12 settembre 2014 (decreto «Sblocca Italia»), aveva introdotto, all'art. 38 dello stesso decreto, il comma 1-bis con il quale si disponeva quanto segue: «Il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, predispone un piano delle aree in cui sono consentite le attività (di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi)».

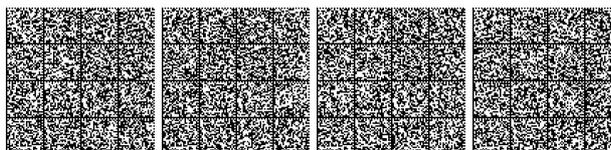
Successivamente, l'art. 1, comma 554, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 29 dicembre 2014, n. 300) ha sostituito il comma 1-bis dell'art. 38 del decreto «Sblocca Italia» con le seguenti disposizioni: «1-bis. Il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, predispone un piano delle aree in cui sono consentite le attività (di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi). Il piano, per le attività sulla terraferma, è adottato previa intesa con la Conferenza unificata. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, si provvede con le modalità di cui all'articolo 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239. Nelle more dell'adozione del piano i titoli abilitativi di cui al comma 1 sono rilasciati sulla base delle norme vigenti prima della data di entrata in vigore della presente disposizione».

Con la lett. b) dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, oggi impugnata, è stata disposta l'abrogazione integrale del comma 1-bis.

Tale abrogazione tout court si pone in contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in combinato disposto con la Direttiva 94/22/CE, da cui si ricava che il legislatore italiano è tenuto a varare una razionalizzazione delle aree aperte alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, che si sarebbe realizzata grazie al c.d. piano delle aree e che, invece, è ora esclusa per effetto dell'abrogazione.

Tale violazione, peraltro, ridondando sulla competenza concorrente fra Stato e Regioni in materia di energia, fonda l'interesse a sollevare la censura da parte della Regione ricorrente.

Nello specifico, l'art. 2, par. 1, della Direttiva 94/22/CE dispone che «Gli Stati membri mantengono il diritto di determinare, all'interno del loro territorio, le aree da rendere disponibili per le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi».



Dal canto proprio, l'art. 3 disciplina le possibili procedure adottabili a tal fine dallo Stato membro, prevedendo che:

«1. Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché le autorizzazioni siano rilasciate in esito a procedimenti nei quali tutti gli enti interessati possano presentare domanda ai sensi del paragrafo 2 o del paragrafo 3.

2. Questo procedimento è avviato:

a) su iniziativa delle autorità competenti, mediante avviso che invita a presentare domande da pubblicarsi nella *Gazzetta ufficiale* delle Comunità europee almeno 90 giorni prima della data limite per la presentazione delle domande; oppure

b) mediante un avviso che invita a presentare domande, da pubblicarsi nella *Gazzetta ufficiale* delle Comunità europee dopo che un ente ha presentato una domanda, fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 1. Ogni altro ente interessato dispone di un termine di almeno 90 giorni a decorrere dalla data di pubblicazione per presentare una domanda.

L'avviso specifica il tipo di autorizzazione, l'area o le aree geografiche che sono o possono essere, in parte o interamente, oggetto della domanda, nonché la data proposta o il termine ultimo per il rilascio dell'autorizzazione.

L'avviso specifica se è prevista una preferenza per le domande presentate da enti costituiti da una singola persona fisica o giuridica.

3. Gli Stati membri possono rilasciare un'autorizzazione senza avviare un procedimento ai sensi del paragrafo 2 se l'area oggetto della domanda di autorizzazione:

a) è disponibile in maniera permanente o

b) è stata oggetto di un precedente procedimento ai sensi del paragrafo 2 che non si è concluso con il rilascio di un'autorizzazione o

c) è stata abbandonata da un ente e non rientra automaticamente nei casi di cui alla lettera a).

Uno Stato membro che intenda applicare il presente paragrafo provvede, entro tre mesi dall'adozione della presente direttiva o, nel caso degli Stati membri che non hanno ancora avviato tali procedimenti, senza indugio, alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* delle Comunità europee di un avviso in cui sono indicate le aree, situate all'interno del proprio territorio, disponibili ai sensi del presente paragrafo e i luoghi dove ottenere informazioni dettagliate al riguardo. Qualsiasi modificazione significativa di tali informazioni formerà oggetto di un avviso supplementare. (...)».

Già dal tenore letterale delle disposizioni riportate appare evidente che il diritto europeo impone agli Stati membri di addivenire a una razionalizzazione delle aree in cui è possibile svolgere le attività di ricerca e di coltivazione di idrocarburi.

Una previa determinazione delle aree «chiuse» e delle aree «aperte» è sottesa a tutto l'impianto normativo.

Né può portare a conclusioni difformi la differente fonte d'impulso prevista dalle lett. a) e b) dell'art. 3, par. 2.

Nel primo caso (lett. a), il procedimento si avvia d'ufficio («su iniziativa delle autorità competenti»). Pertanto, esso presuppone - nel caso italiano - la previa pianificazione delle aree «aperte da parte del Ministero dello sviluppo economico e la successiva fase «concorrenziale» che si avvia per effetto della pubblicazione dell'avviso. In tal caso, non vi può essere alcun dubbio che le attività concernenti gli idrocarburi debbano essere precedute dall'adozione di un atto amministrativo generale.

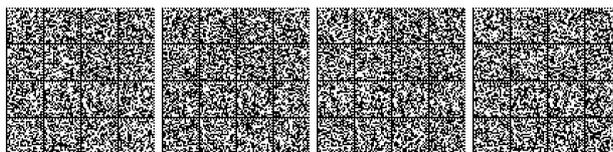
Nondimeno, una tale conclusione non può essere posta in dubbio neppure nel secondo caso (lett. b). Non sembra infatti che la mera circostanza che l'avviso pubblico abbia luogo dopo che un ente abbia presentato domanda esoneri lo Stato membro dalla previa pianificazione, soprattutto se si considera che la disposizione fa «salvo l'articolo 2, paragrafo 1», secondo cui «Gli Stati membri mantengono il diritto di determinare, all'interno del loro territorio le aree da rendere disponibili per le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi».

Non è chi non veda come la determinazione delle aree disponibili non possa essere conseguenza di un'istanza (privata) di parte, cui seguirebbe l'obbligo dello Stato membro di dare corso alla pubblicazione dell'avviso.

Piuttosto, lo Stato membro, dopo aver operato tale determinazione in via astratta, potrebbe scegliere di ricorrere non a un avviso pubblico «generale» (lett. a), bensì a un avviso pubblico «puntuale» (lett. b) concernente un'area per la quale sia stato manifestato interesse da parte di un ente.

Diversamente, si giungerebbe al paradosso che lo Stato membro sia tenuto ad aprire la fase «ad evidenza pubblica» in tutti i casi in cui vi sia stata una domanda a istanza di parte. È invece evidente che quest'ultima non può essere inquadrata nell'ambito di un previo atto pianificatorio che delimiti le aree «aperte» su cui gli enti possono manifestare il proprio interesse.

Se sistematicamente compresa, la disposizione esclude un tale meccanismo in ogni sua parte, tanto è vero che anche per il caso previsto dal par. 3 vi è la necessità di un «avviso in cui (siano) indicate le aree (...) disponibili».



D'altro canto, non può che rilevarsi come un meccanismo che operi a istanza di parte, non solo per determinare l'avvio della fase «ad evidenza pubblica», ma anche per la delimitazione dell'area che potrebbe essere interessata dalle manifestazioni di interesse, provocherebbe la totale irragionevolezza del sistema, il quale allora dovrebbe promuovere giocoforza la fase concorrenziale prima ancora di poter decidere in ordine all'«apertura», o meno di una certa area alle attività de quibus.

Se si segue questa impostazione, nel caso di cui alla lett. *b*) del par. 2, si arriverebbe al paradosso che la determinazione di «apertura» dell'area da parte dello Stato membro si avrebbe all'esito di una defatigante procedura che dovrebbe comunque avviarsi.

Infatti, prima delle manifestazioni di interesse da parte di eventuali altri concorrenti (oltre a colui che ha dato impulso al procedimento), sarebbe esclusa ogni valutazione della domanda, proprio in nome del principio di concorrenza che deve assistere la procedura e che porta a escludere che la «prima istanza» possa essere oggetto di esame - anche solo di «ammissibilità» (lato sensu) - senza che siano giunte le altre domande.

Pertanto, tale complessa procedura potrebbe essere inutiliter data, laddove lo Stato, all'esito della stessa (e, perciò, a posteriori, piuttosto che a priori, come avverrebbe con un atto pianificatorio) ritenga che la domanda non si possa neppure esaminare nel merito, perché l'area interessata è «chiusa» alle attività concernenti gli idrocarburi.

Dal tenore letterale delle norme esaminate e dalla palese irragionevolezza di un'interpretazione diversa da quella qui sostenuta deriva che in tutti i casi previsti dall'art. 3 della Direttiva 94/22/CE la procedura volta al rilascio dei titoli abilitativi debba essere preceduta da un atto pianificatorio generale da parte dello Stato membro.

Pertanto, l'abrogazione tout court del comma 1-*bis* dell'art. 38 si pone in contrasto col diritto europeo, escludendo la pianificazione dallo stesso prevista e annullando, perciò, la recente e positiva acquisizione che lo Stato italiano stava ponendo in essere con la previsione del c.d. piano delle aree.

La violazione del diritto europeo così verificatasi deve, perciò, essere censurata dall'ordinamento interno e si chiede quindi che l'Ecc.ma Corte adita voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lett. *b*), della legge n. 208 del 2015, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con cui le si richieda se il diritto europeo osta a una normativa nazionale in materia di attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi che, al posto di prevedere un atto pianificatorio generale delle aree «aperte», determina quest'ultime per effetto delle domande pervenute dagli Enti abilitati.

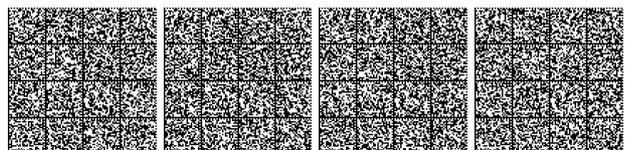
Rimane peraltro inteso che la Regione ricorrente portatrice, nel caso di specie, di un pregnante interesse suo proprio, nella misura in cui, in presenza della previsione di tale atto pianificatorio, essa avrebbe dovuto essere coinvolta nella sua predisposizione per effetto del riparto interno delle competenze in materia di energia, partecipando alla fase costitutiva dell'atto attraverso forme adeguate di collaborazione come insegna la costante giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte.

3.2. Inoltre, con la soppressione del comma 1-*bis* ad opera della disposizione impugnata viene meno lo strumento di raccordo con le Regioni, prima previsto: le attività sulla terraferma erano consentite solo nelle aree individuate dal Ministro dello sviluppo economico con decreto da emanarsi sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e previa intesa con la Conferenza unificata.

Con la soppressione del comma 1-*bis* ad opera della disposizione impugnata, dunque, scompare la necessità della previa intesa e il relativo coinvolgimento delle Regioni.

Da ciò emerge con immediata evidenza la violazione della competenza legislativa regionale, dal momento che il legislatore statale interviene nell'ambito delle attività di ricerca e di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, che, in quanto tali, si collocano nell'ambito della competenza regionale.

Occorre ricordare che Codesta Ecc.ma Corte fin dalla sentenza n. 383 del 2005 ha stabilito, in ogni caso la necessità di un'«intesa in senso forte» (*cf.*: da ultimo sentenza n. 7 del 2016) per giustificare un'attrazione nella competenza statale quale quella disposta dalla norma impugnata. Così, più recentemente, la Corte ha precisato che nel caso di «chiamata in sussidiarietà» l'intervento del legislatore statale è legittimo se «siano previste adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate nello svolgimento delle funzioni allocate in capo agli organi centrali, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni stesse (*ex plurimis*, sentenze n. 179 e n. 163 del 2012, n. 232 del 2011). Più in particolare, la legislazione statale di questo tipo «può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenze n. 278 del 2010, n. 383 del 20,05, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)» (sentenza n. 261/2015).



Di qui l'illegittimità della norma impugnata che, eliminando ogni forma di coinvolgimento delle Regioni viola il principio di leale collaborazione.

P. Q. M.

la Regione Puglia, in persona del Presidente in carica, come sopra rappresentata e difesa, chiede, previa eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale dei commi 239 e 240, lett. b) e c), dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 nei termini indicati in narrativa e per le ragioni ivi dedotte.

Si allegano:

A) Deliberazione della Giunta regionale n. 152 del 23 febbraio 2016.

Roma, 27 febbraio 2016

Prof. Avv. ANTONINI

Prof. Avv. MANGIAMELI

16C00093

N. 2

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria l'8 marzo 2016
(della Regione Puglia)*

Energia - Ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi - Conferimento da parte del Ministero dello sviluppo economico alla Società Petroceltic Italia S.r.l. del permesso di ricerca «B.R274.EL» ricadente nella «zona B» del mar Adriatico - Mancato coinvolgimento nel relativo procedimento della Regione Puglia, in forma di intesa o, in subordine, di parere - Richiesta di autorimessione di questione incidentale di legittimità costituzionale degli artt. 5, primo comma, e 6, primo comma, della legge n. 9 del 1991.

– Decreto del Ministero dello sviluppo economico 22 dicembre 2015 (“Conferimento del permesso di ricerca «B.R274.EL» alla Società Petroceltic Italia S.r.l.”).

Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Puglia, in persona del Presidente *pro-tempore* della Giunta regionale dott. Michele Emiliano, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 154 del 23 febbraio 2016, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Marcello Cecchetti del Foro di Firenze (pec: marcellocecchetti@pec.ordine-avvocatifirenze.it) ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Piazza Barberini n. 12, come da mandato a margine del presente atto,

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore*, per la dichiarazione che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero dello sviluppo economico, il potere di adottare il decreto del Ministero dello sviluppo economico 22 dicembre 2015, di conferimento del permesso di ricerca «B.R274.EL» alla Società Petroceltic Italia S.r.l., pubblicato al n. 176 del Bollettino ufficiale degli idrocarburi e delle georisorse n. 12 del 31 dicembre 2015, in quanto lesivo delle attribuzioni costituzionali della Regione Puglia riconosciute dagli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003.

I. - Premessa. La vicenda da cui trae origine il decreto del Ministero dello sviluppo economico 22 dicembre 2015 di conferimento del permesso di ricerca «B.R274.EL» alla Società Petroceltic Italia S.r.l.

In data 31 ottobre 2006 la Società Petroceltic Elsa S.r.l. ha presentato tre istanze finalizzate al rilascio di altrettanti permessi di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi (denominati, rispettivamente, «d494B.R-.EL», «d497B.R-.EL», «d498B.R-.EL») ricadenti nella «zona B» del Mar Adriatico.

In relazione a tali istanze la Commissione per gli Idrocarburi e le Risorse minerarie (CIRM) si è espressa favorevolmente nella seduta del 7 maggio 2008.



Quindi, in data 29 novembre 2010, la Società (che nel 2009 ha cambiato denominazione sociale in Petroceltic Italia S.r.l.) ha chiesto la ripermimetrazione e l'unificazione delle aree e dei programmi di lavoro afferenti alle tre originarie istanze di permesso di ricerca, ed è stata invitata, nel gennaio 2011, a consegnare al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la documentazione necessaria ai fini della valutazione di compatibilità ambientale.

Sull'istanza («d494B.R.-EL») ottenuta dall'accorpamento e ripermimetrazione delle tre precedenti istanze si è nuovamente pronunciata in senso favorevole la Commissione per gli Idrocarburi e le Risorse minerarie (CIRM) nel febbraio 2011.

L'anno seguente si sono espresse al riguardo anche la Provincia di Campobasso, la quale si è pronunciata favorevolmente solo con riguardo alla prima e alla seconda fase del programma dei lavori, e la Regione Molise, che con delibera della Giunta regionale ha espresso parere sfavorevole, in quanto ha rilevato la mancanza di dati sufficienti per poter valutare il potenziale impatto sull'ecosistema marino del programma dei lavori.

Tali pareri sono stati tenuti in considerazione ai fini della successiva valutazione formulata dal Ministero dell'ambiente, di concerto con il Ministero per i beni e le attività culturali, in ordine all'impatto ambientale dell'istanza «d494B.R.-EL»: valutazione che ha avuto comunque esito positivo (decr. Prot. n. DVA DEC-2012-0000432 del 7 agosto 2012).

A questo punto del procedimento, con nota del 18 ottobre 2012, il Ministero dello sviluppo economico ha comunicato alla Società proponente la determinazione di accogliere l'istanza «d494B.R.-EL» e ha invitato, al contempo, quest'ultima a presentare copia della predetta istanza, nonché ogni altro documento ritenuto utile per l'adozione degli atti di rispettiva competenza.

A seguire sono intervenuti i nulla-osta al conferimento del permesso di ricerca da parte del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Dipartimento delle politiche competitive della qualità agroalimentare e della pesca - Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura (nota prot. n. 0030960 del 13 novembre 2012), da parte della Capitaneria di porto di Ortona (nota prot. n. 06.04.02/25620 del 14 dicembre 2012), da parte della Capitaneria di porto di Termoli (nota prot. n. 03.03.24/23473 del 21 dicembre 2012), e, infine, da parte del Ministero delle infrastrutture e trasporti (nota prot. 0002235 del 21 febbraio 2013), mentre il Comune di Termoli ha espresso parere non favorevole all'istanza «d494B.R.-EL».

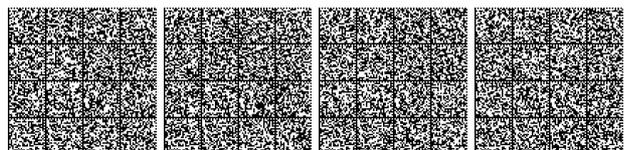
Il procedimento si è, poi, concluso con il decreto del Ministero dello sviluppo economico 22 dicembre 2015, pubblicato al n. 176 del Bollettino ufficiale degli idrocarburi e delle georisorse n. 12 del 31 dicembre 2015, con il quale è stato conferito alla Società Petroceltic Italia S.r.l. il permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi («B.R274.EL») ricadente nel Mar Adriatico ("zona B") e, più precisamente, nell'area marina come delimitata ai sensi delle previsioni dell'art. 2 e delle coordinate geografiche di cui alla tabella allegata al decreto medesimo.

II. — La normativa rilevante per il caso di specie.

II.1. — Come è agevole evincere dalla ricostruzione della vicenda in esame, il procedimento relativo al conferimento del permesso di ricerca «B.R274.EL» alla Società Petroceltic si è svolto per la sua quasi totalità prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 133 del 2014 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014), il quale, come è noto, è intervenuto in materia introducendo e disciplinando il titolo concessorio unico per le attività di ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi. Il procedimento per il rilascio del permesso di ricerca, infatti, ha avuto inizio nel 2006, ed è, pertanto, ricaduto nell'ambito della disciplina dettata, per quel che qui interessa, dalla legge n. 9 del 1991, dalla legge n. 239 del 2004, nonché dal d.lgs. n. 152 del 2006.

II.2. — Quanto al primo degli atti normativi citati, esso all'art. 5, comma 1, dispone che «Il permesso di ricerca è esclusivo ed è accordato, sentita la regione o la provincia autonoma di Trento o di Bolzano territorialmente interessata e previa domanda da presentare al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, a persone fisiche o giuridiche che dimostrino la necessaria capacità tecnica ed economica e possiedano o si impegnino a costituire in Italia strutture tecniche ed amministrative adeguate alle attività previste, nel rispetto degli impegni contratti dall'Italia in sede di accordi internazionali per la tutela dell'ambiente marino», e all'art. 6 ribadisce nuovamente che «Il permesso di ricerca è accordato con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentiti il Comitato tecnico per gli idrocarburi e la geotermia, e la regione o la provincia autonoma di Trento o di Bolzano territorialmente interessata di concerto, per le rispettive competenze, con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro della marina mercantile per quanto attiene alle prescrizioni concernenti l'attività da svolgere nell'ambito del demanio marittimo, del mare territoriale e della piattaforma continentale» (comma 1).

II.3. — Quindi, la legge n. 239 del 2004, all'art. 1, comma 7, indica — tra le funzioni che devono essere esercitate dallo Stato, «anche avvalendosi dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas» — «le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria», e specifica che tali determinazioni devono essere adottate, «per la terraferma, di intesa con le regioni interessate» (lett. *n*). Al comma 8-*bis* viene, poi, disciplinata la procedura attivabile in caso di mancato raggiungimento delle intese richieste ai precedenti commi 7 e 8 (oggi, a seguito dell'art. 1, comma 242, della legge n. 208 del 2015, concernente le sole funzioni di cui al comma 8).



II.4. — Peraltro, occorre aggiungere che alle norme finora richiamate hanno dato attuazione diversi decreti ministeriali che si sono avvicinati prima dell'adozione del d.m. 25 marzo 2015 (d.m. 6 agosto 1991, d.m. 26 aprile 2010 e d.m. 4 marzo 2011). In particolare, tanto il d.m. 26 aprile 2010, quanto il d.m. 4 marzo 2011, ormai entrambi abrogati, contenevano previsioni relative alla necessità di acquisire un'intesa con la Regione territorialmente interessata dal permesso di ricerca, qualora quest'ultimo avesse riguardato attività da svolgersi sulla terraferma (art. 1, comma 3, d.m. 26 aprile 2010, e art. 3, comma 1, d.m. 4 marzo 2011).

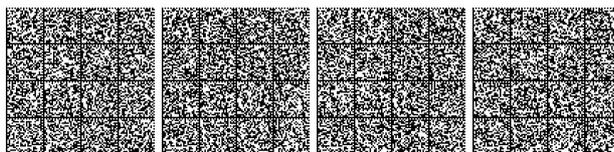
In sostanza, secondo il quadro normativo tratteggiato, nell'ambito dei procedimenti finalizzati al rilascio dei permessi di ricerca di idrocarburi è necessario sentire le Regioni interessate qualora le attività da svolgere secondo il programma dei lavori siano localizzate in mare (articoli 5, comma 1, e 6, comma 1, legge n. 9 del 1991), mentre è fatto obbligo di acquisire l'intesa con tali Regioni laddove le medesime attività riguardino la terraferma (art. 1, comma 7, lett. n), legge n. 239 del 2004).

II.5. — Infine, in riferimento al caso di specie, viene in rilievo l'art. 6, comma 17, d.lgs. n. 152 del 2006, il quale, prima dell'intervento del d.l. n. 83 del 2012, così stabiliva: «Ai fini di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, all'interno del perimetro delle aree marine e costiere a qualsiasi titolo protette per scopi di tutela ambientale, in virtù di leggi nazionali, regionali o in attuazione di atti e convenzioni internazionali sono vietate le attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare, di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge 9 gennaio 1991, n. 9. Il divieto è altresì stabilito nelle zone di mare poste entro dodici miglia marine dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette, oltre che per i soli idrocarburi liquidi nella fascia marina compresa entro cinque miglia dalle linee di base delle acque territoriali lungo l'intero perimetro costiero nazionale. Per la baia storica del Golfo di Taranto di cui all'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1977, n. 816, il divieto relativo agli idrocarburi liquidi è stabilito entro le cinque miglia dalla linea di costa».

Quindi, come accennato, il d.l. n. 83 del 2012 ha modificato la disposizione citata trasformandone il testo come riportato di seguito: «Ai fini di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, all'interno del perimetro delle aree marine e costiere a qualsiasi titolo protette per scopi di tutela ambientale, in virtù di leggi nazionali, regionali o in attuazione di atti e convenzioni dell'Unione europea e internazionali sono vietate le attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare, di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge 9 gennaio 1991, n. 9. Il divieto è altresì stabilito nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette, fatti salvi i procedimenti concessori di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge n. 9 del 1991 in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 29 giugno 2010 n. 128 ed i procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi, nonché l'efficacia dei titoli abilitativi già rilasciati alla medesima data, anche ai fini della esecuzione delle attività di ricerca, sviluppo e coltivazione da autorizzare nell'ambito dei titoli stessi, delle eventuali relative proroghe e dei procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi. Le predette attività sono autorizzate previa sottoposizione alla procedura di valutazione di impatto ambientale di cui agli articoli 21 e seguenti del presente decreto, sentito il parere degli enti locali posti in un raggio di dodici miglia dalle aree marine e costiere interessate dalle attività di cui al primo periodo, fatte salve le attività di cui all'art. 1, comma 82-sexies, della legge 23 agosto 2004, n. 239, autorizzate, nel rispetto dei vincoli ambientali da esso stabiliti, dagli uffici territoriali di vigilanza dell'Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e le georisorse, che trasmettono copia delle relative autorizzazioni al Ministero dello sviluppo economico e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare».

Da ultimo, è opportuno precisare che, sebbene la modifica *de qua* non incida *ratione temporis* sul procedimento in esame, sull'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006 è intervenuta la legge n. 208 del 2015 (in vigore dal 1° gennaio 2016), la quale ha sostituito il secondo e il terzo periodo della disposizione citata con i seguenti: «Il divieto è altresì stabilito nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette. I titoli abilitativi già rilasciati sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale. Sono sempre assicurate le attività di manutenzione finalizzate all'adeguamento tecnologico necessario alla sicurezza degli impianti e alla tutela dell'ambiente, nonché le operazioni finali di ripristino ambientale».

Dunque, tralasciando l'ultima modifica intervenuta per mano della legge n. 208 del 2015, l'art. 6, comma 17, a seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 83 del 2012, ha consentito che sfuggissero al divieto relativo alle attività di ricerca, di prospezione, nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge 9 gennaio 1991, n. 9, «nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette», i procedimenti concessori in corso, tra i quali, pertanto, anche quello relativo al caso di specie, il quale — come si evince dalle coordinate geografiche dei vertici della superficie oggetto del permesso di ricerca riportati nell'allegato al decreto ministeriale di conferimento che qui si contesta — concerne un'area collocata, almeno in parte, entro le dodici miglia dalla costa delle isole Tremiti.



II.6. — Tale scenario normativo è sostanzialmente rimasto invariato anche a seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 133 del 2014, e delle relative norme di attuazione contenute nel decreto del Ministero dello sviluppo economico 25 marzo 2015 (che si è sostituito al disciplinare-tipo di cui al citato d.m. 4 marzo 2011) e nel decreto del Direttore generale per le risorse minerarie ed energetiche 15 luglio 2015, entrambi applicabili anche ai procedimenti concessori/autorizzatori in corso alla rispettiva data di entrata in vigore (compreso quello in esame, che è stato definito nel dicembre 2015): ci si riferisce, in particolare, all'art. 3, comma 4, d.m. 25 marzo 2015, a mente del quale «Il permesso di ricerca è conferito con decreto del Ministero, sentita la Sezione UNMIG competente per territorio, ai sensi del combinato disposto 6, comma 4, della legge n. 9 /1991 e dell'art. 8, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 484/1994, d'intesa, per i titoli in terraferma, con la regione interessata, ai sensi dell'art. 1, comma 7, lettera n) della legge n. 239/2004, secondo le modalità stabilite con decreto direttoriale di cui all'art. 19, comma 6», nonché all'art. 9, comma 1, del decreto direttoriale 15 luglio 2015, secondo il quale il permesso di ricerca di cui alla l. n. 9 del 1991 è conferito dal Ministero dello sviluppo economico «d'intesa, per i titoli in terraferma, con la Regione interessata».

Il decreto del Ministero dello sviluppo economico indicato in epigrafe lede le attribuzioni costituzionali spettanti alla Regione Puglia per le seguenti ragioni di

DIRITTO

III. - Non spettanza allo Stato del potere di adottare il decreto del Ministero dello sviluppo economico 22 dicembre 2015 di conferimento del permesso di ricerca «B.R274.EL» alla Società Petroceltic Italia S.r.l.

Lesione delle attribuzioni amministrative della Regione Puglia nelle materie della «Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e del «Governo del territorio» (di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.), che alla medesima spettano in base al principio di sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost. Sopravvenuta illegittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, e 6, comma 1, legge n. 9 del 1991, per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003.

III.1. — Dal quadro normativo delineato nel paragrafo precedente discende con tutta evidenza che la procedura di conferimento del permesso di ricerca alla Società Petroceltic Italia S.r.l. per attività da svolgersi nella “zona B” del Mar Adriatico (e non sulla terraferma) avrebbe dovuto svolgersi almeno in conformità alle prescrizioni di cui agli articoli 5, comma 1, e 6, comma 1, legge n. 9 del 1991, a norma dei quali è necessario che siano sentite le Regioni territorialmente interessate dalle predette attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi. Come risulta da quanto esposto in narrativa, le prescrizioni della legge n. 9 del 1991, per quel che riguarda la Regione Puglia, non sono state adempiute, non essendo stato acquisito il relativo parere regionale. Più avanti si mostrerà, peraltro, che la posizione costituzionale della Regione, così come deriva dalla riforma operata dalla legge cost. n. 3 del 2001, è tale da far ritenere necessario non soltanto il menzionato parere, ma anche l'acquisizione dell'intesa.

Prima di procedere ad illustrare questo punto, tuttavia, è necessario procedere all'esatta individuazione delle Regioni territorialmente interessate dall'istanza di permesso di ricerca presentata dalla Società Petroceltic, soprattutto al fine di dimostrare l'interesse attuale e concreto della Regione Puglia a impugnare il decreto da cui origina il presente conflitto di attribuzione, e la conseguente ammissibilità di quest'ultimo innanzitutto sotto il profilo soggettivo.

III.2. — Al riguardo, occorre rilevare che il perimetro dell'area alla quale afferisce tale permesso è individuato nello stesso decreto di conferimento del permesso medesimo e, in particolare, nel relativo allegato: nello specifico si tratta di un'area situata nel Mar Adriatico (tra la costa molisana e le isole Tremiti), una parte della quale è posta a meno di dodici miglia dalla costa di queste ultime (le quali — come è noto — rientrano nella Provincia pugliese di Foggia) e con maggiore precisione a 10,4 miglia dalla costa dell'isola di San Domino, a 11,7 miglia dalla costa dell'isola di San Nicola, e a 11,6 miglia dalla costa dell'isola di Capraia (sul punto l'odierna ricorrente si riserva fin da ora di produrre la specifica documentazione dalla quale emerge inequivocabilmente la predetta collocazione geografica dell'area di ricerca). Di conseguenza, le Regioni interessate dal procedimento volto al conferimento del permesso di ricerca sono indubbiamente sia la Regione Molise, sia, per quel che qui più strettamente interessa, la Regione Puglia.



Quanto detto rende più che tangibile l'attualità e concretezza dell'interesse della Regione Puglia in riferimento al procedimento di rilascio del permesso di ricerca di idrocarburi nell'area di cui si è detto, e, conseguentemente, anche il suo interesse a ricorrere nella presente sede avverso l'atto che il Ministero dello sviluppo economico ha adottato a conclusione del procedimento in questione.

III.3. — Tuttavia, come si evince chiaramente dalla ricostruzione della vicenda svolta al par. I, sulla base di quanto riportato nello stesso decreto che origina il presente conflitto, a differenza della Regione Molise, la Regione Puglia non è stata in alcun modo coinvolta nell'ambito della procedura volta al rilascio del permesso di ricerca richiesto dalla Petroceltic nel 2006. Ciò ha determinato una evidente violazione delle attribuzioni costituzionali spettanti all'odierna ricorrente.

A ben vedere, infatti, la funzione di conferimento del permesso di ricerca degli idrocarburi liquidi e gassosi altro non è che una funzione amministrativa ascrivibile alle materie di legislazione concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" e "governo del territorio" di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, avocata in sussidiarietà a livello statale, in forza dell'art. 118, primo comma, Cost.: di conseguenza, secondo l'interpretazione consolidata che la giurisprudenza costituzionale offre del "meccanismo ascensionale" della c.d. "chiamata in sussidiarietà" di funzioni amministrative ricadenti in ambiti di legislazione concorrente o residuale regionale, la disciplina relativa all'esercizio di tali funzioni dovrebbe prevedere moduli collaborativi "forti", ovvero le intese (*cf.*, per tutte, Corte cost. sent. n. 303 del 2003, par. 2.2 del Considerato in diritto: «I principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Che dal congiunto disposto degli articoli 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il principio dell'intesa consegue alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà», la quale assume «una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà». Tale sentenza, come è noto, ha inaugurato un ampio filone giurisprudenziale sviluppatosi fino ai giorni nostri ed è stata richiamata, da ultimo, nella sentenza n. 7 del 2016, par. 2 del Considerato in diritto).

Nel caso che qui ci occupa, invece, non è stato compiuto alcun passaggio collaborativo con la Regione Puglia: in particolare, non è stata richiesta alcuna intesa, in violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, così come interpretati dalla evocata giurisprudenza costituzionale in tema di "chiamata in sussidiarietà" di funzioni amministrative ascrivibili ad ambiti materiali affidati alla competenza legislativa regionale di tipo concorrente o residuale, essendo mancata peraltro anche la mera acquisizione del parere della Regione in ordine alla procedura di conferimento del permesso di ricerca, come sarebbe stato comunque necessario ai sensi degli articoli 5, comma 1, e 6, comma 1, legge n. 9 del 1991.

In definitiva, alla luce di quanto detto, il decreto del Ministero dello sviluppo economico 22 dicembre 2015, con il quale è stato conferito alla Società Petroceltic Italia S.r.l. il permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi («B. R274.EL») ricadente nel Mar Adriatico ("zona B"), è stato adottato senza alcun coinvolgimento della Regione Puglia nell'ambito del procedimento volto al rilascio del citato permesso, e ciò non solo in palese spregio degli articoli 5, comma 1, e 6, comma 1, legge n. 9 del 1991, ma anche — e soprattutto — in aperta violazione delle attribuzioni costituzionali regionali garantite dagli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., così come interpretati dalla giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte.

III.4. — Da quanto osservato sin qui, peraltro, discende pianamente l'illegittimità costituzionale (sopravvenuta con l'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001) delle due norme legislative applicabili al caso di specie in tema di collaborazione Stato-Regioni, ovvero i richiamati articoli 5, comma 1, e 6, comma 1, della legge n. 9 del 1991, per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché la sicura pregiudizialità della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto alla pronuncia concernente il *petitum* del presente ricorso.

Infatti, come si è avuto modo di evidenziare nelle pagine che precedono, le indicate norme legislative, in riferimento alle funzioni amministrative relative al conferimento del permesso di ricerca di idrocarburi e allocate al livello statale, non prevedono l'acquisizione dell'intesa con la Regione territorialmente interessata, limitandosi piuttosto a ritenere necessaria, ma anche sufficiente, l'acquisizione del parere della medesima, nonostante che la giurisprudenza costituzionale, in casi simili, richieda proprio la "massima" forma di coinvolgimento regionale, ossia l'intesa.



Si è già ricordato, in proposito, che in relazione alle fattispecie nelle quali vengono attribuite al centro, in forza della c.d. “chiamata in sussidiarietà”, funzioni amministrative ricadenti — come nel caso che qui ci occupa — in ambiti di competenza legislativa concorrente, questa Ecc.ma Corte ha affermato in più occasioni (da ultimo nella sentenza n. 7 del 2016) che il legislatore statale deve prevedere che nell’ambito dell’*iter* procedurale di esercizio delle medesime sia acquisita l’intesa con la Regione interessata.

Gli articoli 5, comma 1, e 6, comma 1, della legge n. 9 del 1991, dunque, non contemplando tale modulo collaborativo, si pongono oggi in palese contrasto con gli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, così come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale: e tale vizio di illegittimità costituzionale ridonda evidentemente in una concreta lesione delle attribuzioni legislative e amministrative che le citate disposizioni costituzionali garantiscono in favore della Regione Puglia, dal momento che — giova ribadirlo — nell’ambito del procedimento di conferimento del permesso di ricerca «B.R274.EL» alla Società Petroceltic Italia S.r.l. non è stata né richiesta, né tanto meno acquisita, alcuna intesa con la Regione odierna ricorrente.

Quanto appena detto induce inevitabilmente a sollecitare questa Corte a fare uso del proprio potere di autorimesione delle questioni di legittimità costituzionale, con particolare riferimento agli articoli 5, comma 1, e 6, comma 1, legge n. 9 del 1991, per violazione dei parametri costituzionali evocati.

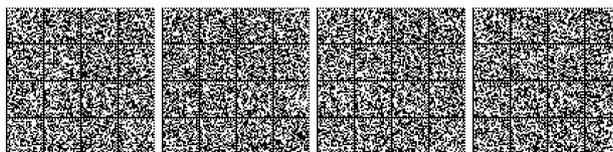
Si tratta, infatti, di una questione di legittimità costituzionale non manifestamente infondata e certamente rilevante per la definizione del presente giudizio.

III.4.1. — Quanto al primo profilo, alle considerazioni già svolte nelle pagine che precedono occorre aggiungere che anche ove l’art. 5, comma 1, e l’art. 6, comma 1, della legge n. 9 del 1991 si provassero a interpretare congiuntamente all’art. 1, comma 7, lett. *n*), della legge n. 239 del 2004 (il quale prevede l’acquisizione dell’intesa con la Regione territorialmente interessata quando vengano in rilievo «le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi» sulla terraferma), l’illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge del 1991 permarrrebbe comunque, poiché esse continuerebbero ad essere pienamente applicabili alle attività che non ricadono sulla terraferma, e che dunque non rientrano nell’ambito di operatività della legge n. 239 del 2004.

III.4.2. — Quanto, invece, alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale sopra prospettata per la definizione del presente giudizio per conflitto di attribuzione, essa discende dalla semplice considerazione che gli articoli 5, comma 1, e 6, comma 1, della legge n. 9 del 1991 sono pienamente applicabili al procedimento dal quale origina il decreto del Ministero dello sviluppo economico che qui si contesta e, pertanto, vengono senz’altro in rilievo nell’ambito del presente conflitto di attribuzione, come si è già ampiamente argomentato nei paragrafi precedenti (*cf.*, in particolare, quanto detto al par. *II*). Di conseguenza, una declaratoria di illegittimità costituzionale di tali disposizioni comporterebbe inevitabilmente l’accertamento della lesione della sfera delle attribuzioni regionali garantite dagli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., in ragione della mancata acquisizione, nell’ambito del procedimento di conferimento del permesso di ricerca di cui qui si discute, dell’intesa con la Regione Puglia e non semplicemente in ragione del fatto che la medesima non è stata sentita: di qui la necessità che nell’ambito di un nuovo eventuale procedimento volto al rilascio del permesso di ricerca chiesto dalla Petroceltic Italia S.r.l. debba necessariamente essere raggiunta la predetta intesa con la Regione Puglia e non sia sufficiente il mero parere di quest’ultima.

III.4.3. — Peraltro, l’istanza rivolta a questa Ecc.ma Corte di sollevare incidentalmente davanti a se stessa, nell’ambito del presente conflitto di attribuzioni, la questione di costituzionalità poc’anzi prospettata non potrebbe in alcun modo essere intesa come tentativo di aggiramento dei termini che la legge n. 87 del 1953 prevede ai fini dell’impugnativa regionale di una o più norme di legge statale: ciò in quanto, nel caso di specie, l’illegittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, e 6, comma 1, della legge n. 9 del 1991 è evidentemente sopravvenuta a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione di cui alla legge cost. n. 3 del 2001, la quale non solo ha apportato rilevanti modifiche — tra gli altri — agli articoli 117 e 118 della Costituzione, ma, su un piano più generale, ha rivoluzionato l’assetto dei rapporti Stato-Regioni, inducendo questa stessa Corte a elaborare lo statuto costituzionale della c.d. “chiamata in sussidiarietà” di funzioni amministrative in ambiti materiali riconducibili alla legislazione concorrente o residuale regionale di cui all’art. 117, terzo comma, Cost., offrendo l’interpretazione del principio di leale collaborazione di cui si è dato conto più sopra.

IV. — In via subordinata rispetto alle censure proposte nel par. III: Non spettanza allo Stato del potere di adottare il decreto del Ministero dello sviluppo economico 22 dicembre 2015 di conferimento del permesso di ricerca «B.R274.EL» alla Società Petroceltic Italia S.r.l. per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto il predetto decreto lede le attribuzioni amministrative della Regione Puglia in materia di «Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» e di «Governato del territorio» (di competenza legislativa concorrente ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.), che alla medesima spettano in base all’art. 118, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sent. n. 303 del 2003.



Violazione degli articoli 5, comma 1, e 6, comma 1, legge n. 9 del 1991, con conseguente lesione delle sopra indicate attribuzioni costituzionali spettanti alla Regione Puglia.

IV.1. — Come si è già avuto modo di evidenziare, la procedura di conferimento del permesso di ricerca alla Società Petroceltic Italia S.r.l. per attività da svolgersi nella “zona B” del Mar Adriatico (e non sulla terraferma) avrebbe senz’altro dovuto svolgersi in conformità alle prescrizioni di cui agli articoli 5 comma 1, e 6, comma 1, legge n. 9 del 1991. Tali disposizioni, come già più volte ricordato, prevedono che siano sentite le Regioni territorialmente interessate dalle predette attività di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi.

Risulta tuttavia in modo piano dalla ricostruzione della vicenda svolta al par. I — sulla base di quanto riportato nello stesso decreto che origina il presente conflitto — che, a differenza della Regione Molise, la Regione Puglia non è stata in alcun modo coinvolta nell’ambito della procedura volta al rilascio del permesso di ricerca richiesto dalla Petroceltic nel 2006. Non solo non ne è stata acquisita l’intesa, come sarebbe stato necessario in base agli articoli 117, secondo comma, e 118, primo comma, Cost., ma non ne è stato neppure richiesto il semplice parere, così disattendendo le previsioni di cui agli articoli 5, comma 1, e 6, comma 1, legge n. 9 del 1991, rilevanti nel caso di specie. Infatti, nel procedimento per il rilascio del permesso di ricerca «B.R274.EL» sono stati interpellati il Comune di Termoli, la Provincia di Campobasso e la Regione Molise, mentre la Regione Puglia è stata totalmente esclusa da esso, sia a livello regionale sia a livello di enti locali, nonostante — giova ribadirlo — la legge n. 9 del 1991, tanto all’art. 5, quanto all’art. 6, disponga che il permesso di ricerca deve essere conferito «sentita la Regione [...] territorialmente interessata».

IV.2. — Ebbene, nella denegata ipotesi che questa Ecc.ma Corte non ritenesse di accogliere il motivo di ricorso sopra illustrato al par. III, sollevando dinanzi a se stessa la questione di legittimità costituzionale ivi illustrata, l’odierna ricorrente chiede che venga comunque dichiarata la non spettanza allo Stato del potere di adottare il decreto indicato in epigrafe, con conseguente annullamento del medesimo, in considerazione della lesione della attribuzioni costituzionali regionali derivante dalla patente violazione delle disposizioni della legge n. 9 del 1991 più sopra citate.

A tale conclusione, infatti, è necessario pervenire in forza della considerazione secondo la quale la illegittimità del decreto di conferimento del permesso di ricerca alla Società Petroceltic in riferimento alla Regione Puglia non si arresta alla sola violazione “ordinaria” delle due norme di legge appena richiamate, ma ridonda in una evidente violazione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

Come già evidenziato più sopra, infatti, la funzione di conferimento del permesso di ricerca degli idrocarburi liquidi e gassosi altro non è altro che una funzione amministrativa ascrivibile alle materie di legislazione concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” e “governo del territorio” di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, avocata in sussidiarietà a livello statale, in forza dell’art. 118, primo comma, Cost: di conseguenza, secondo l’interpretazione consolidata che la giurisprudenza costituzionale offre del “meccanismo ascensionale” della c.d. “chiamata in sussidiarietà” di funzioni amministrative ricadenti in ambiti di legislazione concorrente o residuale regionale, la disciplina relativa all’esercizio di tali funzioni dovrebbe comunque prevedere moduli collaborativi “forti”: ciò che rende senz’altro costituzionalmente illegittimo un decreto adottato in totale assenza di qualunque partecipazione regionale.

In sintesi: la posizione regionale tutelata dalla norma legislativa che prescrive la necessaria acquisizione del parere è — a seguito della riforma costituzionale del 2001 — una posizione costituzionalmente garantita, che, anzi, avrebbe bisogno di una tutela legislativa più intensa di quella che la legge ordinaria n. 9 del 1991 è oggi in grado di offrire. Nel caso che qui ci occupa, dunque, per il tramite di una violazione della legge ordinaria si è perpetrata in termini indiscutibili la lesione di un’attribuzione regionale costituzionalmente garantita, che anzi avrebbe richiesto lo svolgimento di un passaggio collaborativo da parte della Regione di maggior sostanza e intensità (l’intesa) rispetto a quello — comunque disatteso — previsto dalla legge n. 9 del 1991 (il parere). In definitiva, è dunque possibile concludere che il decreto del Ministero dello sviluppo economico 22 dicembre 2015, con il quale è stato conferito alla Società Petroceltic Italia S.r.l. il permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi («B.R274.EL») ricadente nel Mar Adriatico (“zona B”), essendo stato adottato senza alcun coinvolgimento della Regione Puglia nell’ambito del procedimento volto al rilascio del citato permesso, ha determinato comunque una palese violazione sia degli articoli 5, comma 1, e 6, comma 1, legge n. 9 del 1991, sia delle attribuzioni costituzionali regionali garantite dagli articoli 117, terzo comma, e 118. primo comma, Cost., così come interpretati dalla richiamata giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte.



P.Q.M.

La Regione Puglia, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari che non spetta allo Stato — e per esso al Ministero dello sviluppo economico — l'adozione del decreto 22 dicembre 2015, di conferimento del permesso di ricerca «B.R274.EL» alla Società Petroceltic Italia S.r.l., pubblicato al n. 176 del Bollettino ufficiale degli idrocarburi e delle georisorse n. 12 del 31 dicembre 2015, e lo annulli conseguentemente, per le ragioni e nei termini sopra esposti.

Con ossequio.

Si depositano i seguenti documenti:

- 1) Deliberazione della Giunta Regionale di autorizzazione al giudizio n. 154 del 23 febbraio 2016;
- 2) Decreto del Ministero dello sviluppo economico 22 dicembre 2015 di conferimento alla Società Petroceltic Italia S.r.l. del permesso di ricerca «B.R274.EL», pubblicato al n. 176 del Bollettino ufficiale degli idrocarburi e delle georisorse n. 12 del 31 dicembre 2015.

Bari - Roma, 27 febbraio 2016

Avv. prof. Marcello Cecchetti

16C00079

N. 75

*Ordinanza del 23 dicembre 2015 del Giudice di pace di Sulmona
nel procedimento penale a carico di D.C.A.*

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Modifica dell'imputazione nel corso del dibattimento - Mancata previsione della rimessione in termini dell'imputato ai fini dell'estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), art. 35.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE

SULMONA

Il giudice di pace, dott.ssa Gianna Cipriani letti gli atti del proc. n. R.G. GdP 26/11 RGNR 41/11;

OSSERVA

Con decreto del 13 maggio 2011 la procura della Repubblica presso il tribunale di Sulmona disponeva la citazione a giudizio di D.C.A., imputato:

a) del reato previsto e punito dall'art. 612 del codice penale per aver minacciato M.A. un male ingiusto dicendogli «merda»;

b) del reato previsto e punito dall'art. 594 - 110 del codice penale per aver offeso l'onore ed il decoro di M.A., dicendogli in sua presenza «merda»;

c) del reato previsto e punito dall'art. 594 - 110 del codice penale per aver offeso l'onore e il decoro di M.A., dicendogli in sua presenza «delinquente, sfaticato, vergognati».

All'udienza del 3 maggio 2013, a seguito dell'esame dei testimoni indicati dall'accusa, il P.M. procedeva alla modifica del capo d'imputazione ed in relazione al reato di minaccia, in luogo dell'epiteto offensivo «merda», indicava l'espressione «ti taglio la gola, ti ammazzo», con addebito di fatti nuovi, seppur noti sin dall'inizio delle indagini ed analiticamente descritti in querela.



All'udienza del 12 novembre 2015 il difensore dell'imputato sollevava eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 35 del decreto legislativo n. 274/2000 in relazione agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione nella parte in cui non prevede che, in caso di modifica del capo d'imputazione, l'imputato non debba essere rimesso nei termini per la definizione del giudizio a seguito di condotte riparatorie.

Il citato art. 35 (estinzione del reato a seguito di condotte riparatorie) al comma 1° dispone «Il giudice di pace, sentite le parti e l'eventuale persona offesa, dichiara con sentenza estinto il reato, enunciandone la causa nel dispositivo, quando l'imputato dimostra di aver proceduto, prima dell'udienza di comparizione, alla riparazione del danno cagionato dal reato, mediante le restituzioni o il risarcimento, e di aver eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato».

La questione appare rilevante nella fattispecie concreta, ove si ritenesse illegittimo l'art. 35 nella parte in cui non prevede l'ipotesi della rimessione in termini dell'imputato per la scelta della speciale causa di estinzione in seguito alla modifica del capo d'imputazione, con conseguente lesione del diritto di difesa, dovendo il risarcimento del danno ed i comportamenti adeguati intervenire prima dell'udienza di comparizione e considerato altresì che in relazione al reato di minaccia non è applicabile il disposto dell'art. 599 del codice penale.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 delle legge n. 87/1953.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 del decreto legislativo n. 274/2000 in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, per le ragioni sopra indicate.

Sospende il giudizio in corso e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata agli imputati, alla parte civile, ai difensori, al P.M. nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia altresì comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Sulmona, 30 novembre 2015

Il giudice di pace: CIPRIANI

16C00110

N. 76

*Ordinanza del 14 dicembre 2007 del Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto
nel procedimento penale a carico di C.C. e P.C.*

Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Previsione di un termine di prescrizione di tre anni.

- Codice penale, art. 157, comma quinto, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione).

TRIBUNALE DI BARCELLONA P. G.

Il giudice in esito alla discussione delle parti;

Ritenuto di non potere pervenire ad un proscioglimento nel merito dell'imputata C. in ordine al delitto a lei ascritto al capo B) della rubrica (art 582 c.p.);

Ritenuta la rilevanza della questione di seguito sollevata poiché, qualora nella specie fosse applicabile per il suddetto delitto il termine triennale di prescrizione, il delitto medesimo, per il quale è consentita l'irrogazione di pena c.d. paradetentiva, risulterebbe estinto già prima della adozione della sentenza appellata, pur tenendo conto di atti interruttivi e dei fatti sospensivi, questi ultimi ridotti a gg sessanta, se superiori, in caso di legittimo impedimento di imputato o di suo difensore;



Ritenuta la non manifesta infondatezza della questione, atteso che il sistema normativo in un caso del genere impone un termine di prescrizione più breve (tre anni, e non cinque), mentre per fattispecie incriminatici obiettivamente meno gravi (come in caso degli altri delitti contestati) e che proprio per ciò non consentono l'irrogazione di pena paradetentiva, opererebbe il maggiore termine quinquennale se il fatto è anteriore alla legge 251/05, altrimenti persino il termine di anni sei;

Ritenuta la inequivocabilità della interpretazione in tal senso della novella che ha interessato l'art. 157, comma quinto, c.p. (cfr. Cass. Sez. Fer. 31 agosto 2006 n. 29786), atteso che non si rinvencono nel sistema altri reati che siano puniti con pene diverse dalle detentive e dalle pecuniarie;

Ritenute, a questo punto, sia la irragionevolezza del nuovo sistema normativo, sia la violazione del principio di uguaglianza rispetto a situazioni differenti, nel senso che restano disciplinati in modo più favorevole per il reo fatti considerati di più grave natura, sia obiettivamente, sia sotto il profilo normativo;

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, comma quinto, c.p., come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005 n. 251 (Modifiche al codice penale ed alla legge 26 luglio 1975 n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui prevede che quando per il reato la legge stabilisce pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria, si applica il termine di prescrizione di anni tre;

Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del presente procedimento;

Dispone altresì, che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Barcellona P.G., letta all'udienza dibattimentale penale del 14 dicembre 2007.

Il Giudice: GIUSEPPE MARTELLO

16C00111

N. 77

*Ordinanza del 18 dicembre 2007 del Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto
nel procedimento penale a carico di C.G.*

Reati e pene - Prescrizione - Reati di competenza del giudice di pace - Reati puniti con pena diversa da quella detentiva e da quella pecuniaria - Previsione di un termine di prescrizione di tre anni.

- Codice penale, art. 157, comma quinto, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione).

TRIBUNALE DI BARCELLONA P. G.

Il giudice in esito alla discussione delle parti;

Ritenuto di non potere pervenire ad un proscioglimento nel merito dell'imputata in ordine al delitto a lei ascritto (art. 582 c.p.);

Ritenuta la rilevanza della questione di seguito sollevata poiché, qualora nella specie fosse applicabile per il suddetto delitto il termine triennale di prescrizione, il delitto medesimo, per il quale è consentita l'irrogazione di pena c.d. paradetentiva, risulterebbe estinto, pur tenendo conto di atti interruttivi e dei fatti sospensivi, questi ultimi ridotti a gg. sessanta, se superiori, in caso di legittimo impedimento di imputato o di suo difensore;



Ritenuta la non manifesta infondatezza della questione, atteso che il sistema normativo in un caso del genere impone un termine di prescrizione più breve (tre anni, e non cinque), mentre per fattispecie incriminatici obiettivamente meno gravi, sempre di competenza del giudice di pace e che proprio per ciò non consentono l'irrogazione di pena paradedentiva, opererebbe il maggiore termine quinquennale se il fatto è anteriore alla legge 251/05, altrimenti persino il termine di anni sei;

Ritenuta la inequivocabilità della interpretazione in tal senso della novella che ha interessato l'art. 157, comma quinto, c.p. (cfr: Cass. Sez. Fer. 31 agosto 2006 n. 29786), atteso che non si rinvencono nel sistema altri reati che siano puniti con pene diverse dalle detentive e dalle pecuniarie;

Ritenute, a questo punto, sia la irragionevolezza del nuovo sistema normativo, sia la violazione del principio di uguaglianza rispetto a situazioni differenti, nel senso che restano disciplinati in modo più favorevole per il reo fatti considerati di più grave natura, sia obiettivamente, sia sotto il profilo normativo;

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, comma quinto, c.p., come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005 n. 251 (Modifiche al codice penale ed alla legge 26 luglio 1975 n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui prevede che quando per il reato la legge stabilisce pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria, si applica il termine di prescrizione di anni tre;

Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del presente procedimento;

Dispone altresì, che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Barcellona P.G., letta all'udienza dibattimentale penale del 18 dicembre 2007.

Il Giudice: GIUSEPPE MARTELLO

16C00112

N. 78

*Ordinanza del 5 novembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per la Campania
sul ricorso proposto da Manna Tommaso contro Ministero della difesa*

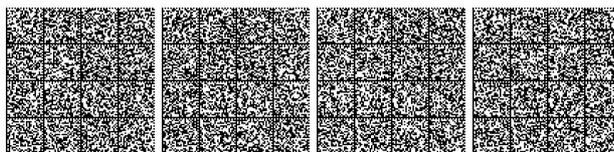
Militari - Codice dell'ordinamento militare - Perdita del grado, senza giudizio disciplinare, del militare condannato con sentenza definitiva non condizionalmente sospesa, per reato militare o delitto non colposo che comporti la pena accessoria della rimozione o della interdizione temporanea dai pubblici uffici.

- Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), artt. 866, comma 1, 867, comma 3, e 923, comma 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

(SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1830 del 2015, proposto da Tommaso Manna, rappresentato e dall'avv. Francesco Castiello e dall'avv. Raffello Capunzo ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo difensore in Napoli, alla via Tommaso Caravita n. 10;



Contro Ministero della difesa, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, presso i cui uffici — alla via A. Diaz n. 11 — è *ope legis* domiciliato;

Per l'annullamento:

del provvedimento del Ministero della Difesa – Direzione Generale PERSOMIL – Direttore III Divisione del 6 novembre 2014, prot. n. 451/1/2014, notificato in data 24.11.2014, con il quale è stata disposta, nei confronti del ricorrente, la misura della perdita del grado per rimozione;

nonché degli atti connessi, ivi incluso il decreto dirigenziale del direttore generale PERSOMIL 24.6.2014, richiamato nelle premesse del provvedimento suindicato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Difesa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2015 il dott. Umberto Maiello e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con il gravame in epigrafe, proposto in riassunzione a seguito della declaratoria di incompetenza pronunciata dal tribunale amministrativo regionale del Lazio, Sezione Prima bis, con decisione n. 3785 del 5.3.2015, il ricorrente, già Maresciallo dell'Arma dei Carabinieri, impugna il provvedimento indicato in epigrafe a seguito e per effetto del quale è stata applicata, nei suoi confronti, la misura della perdita del grado per rimozione.

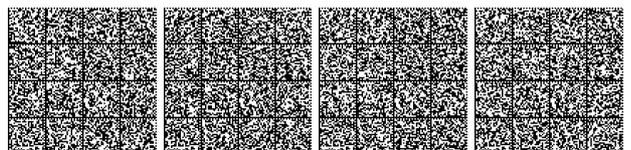
Tale sanzione ha fatto seguito alla definizione, con condanna, del procedimento penale promosso nei suoi confronti per i seguenti addebiti «... in qualità di pubblico ufficiale, nello svolgimento delle funzioni, perché in servizio di pattuglia nell'espletamento del controllo alla circolazione stradale, in violazione dell'art. 172 comma 1 e 10 del codice della strada – che prevede una contravvenzione per il conducente di autoveicolo che non indossa la cintura di sicurezza – intenzionalmente procurava un vantaggio patrimoniale a ..*Omissis*.., consistito nella mancata elevazione del verbale di contravvenzione al codice della strada atteso che la stessa non indossava la cintura di sicurezza. In Castello di Cisterna l'11.5.2008».

All'esito del giudizio di prime cure il G.U.P. di Nola, in sede di rito abbreviato, con sentenza n. 7/09 del 15.1.2009, condannava, il ricorrente per i reati a lui ascritti (articoli 110, 323 c.p.) ritenendo al contempo configurabile l'ipotesi attenuata di cui all'art. 323-*bis* codice penale e, per l'effetto, applicava nei suoi confronti la pena finale di mesi 2 e gg 20 di reclusione, nonché, ai sensi degli articoli 28, 31 e 37 c.p., quella accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici per la durata di mesi 2 e gg. 20, disponendo la sospensione della pena inflitta a termine e condizioni di legge.

In sede di gravame, la Corte d'Appello di Napoli, con sentenza n. 1354 del 14.5.2012, riformando la decisione di primo grado, sostituiva la pena detentiva di mesi due e giorni 20 di reclusione con la corrispondente pena pecuniaria di € 3.040,00 di multa. Tanto per la «...modestia del fatto e l'incensuratezza dell'appellante». Il giudice d'appello, inoltre, revocava il beneficio della sospensione condizionale della pena (..come da richiesta difensiva accompagnata dal parere favorevole del P.G.) e confermava, per il resto, l'impugnata sentenza.

Tale statuizione giurisdizionale, una volta respinto dalla Suprema Corte di Cassazione il relativo ricorso, acquisiva, in data 27.5.2014, l'incontrovertibilità propria del giudicato.

Di qui, dunque, ed a decorrere proprio dal 27.5.2014, la misura amministrativa applicata con il provvedimento oggi impugnato, consistente nella perdita del grado ai sensi degli articoli 866, comma primo, e 867, comma terzo, del decreto legislativo n. 66/2010 (di seguito anche C.O.M.) nonché nell'iscrizione d'ufficio del ricorrente nel ruolo dei militari di truppa dell'Esercito Italiano senza alcun grado, ai sensi dell'art. 861 comma quarto del richiamato testo normativo, e nella definitiva cessazione del rapporto ex art. 923 C.O.M.



1.1. Il suddetto provvedimento, assunto nella forma del decreto ministeriale, ed adottato dal direttore della III divisione in ragione di espressa delega, rilasciata in base al disposto degli articoli 16 e 17 del d.lgs. n. 165/2001, è stato attratto nel fuoco della contestazione attorea in ragione dei seguenti motivi di gravame:

a) incompetenza dell'organo che ha adottato l'atto non essendo, a dire del ricorrente, delegabili i poteri qui in rilievo in ragione del disposto di cui all'art. 867 comma 1 del c.o.m. che affida la relativa statuizione ad un «decreto ministeriale». La norma citata, in ragione del suo valore semantico, consentirebbe soltanto per gli appuntati ed i carabinieri che la rimozione dal grado venga assunta tramite «determinazione ministeriale». Secondo la prospettazione attorea, in considerazione del grado di Maresciallo rivestito dal ricorrente, l'adozione del provvedimento destitutorio, nelle forme del decreto ministeriale, avrebbe dovuto intendersi riservata al Direttore Generale PERSOMIL;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 866 comma primo del c.o.m. nella parte in cui prevede l'automatica applicazione della misura della perdita del grado per contrasto con gli articoli 3, 97, 52 e 117 della Costituzione. Segnatamente, verrebbero in rilievo i seguenti profili di contrasto:

sub artt. 3 e 97 della Costituzione in quanto verrebbero trattate in modo uguale situazioni diseguali (chi ha subito condanna all'interdizione perpetua dai pubblici uffici e chi ha subito quella temporanea) con conseguente violazione dei principi di imparzialità ed equità che costituiscono valori immanenti che trovano fondamento nell'art. 3 della cost. e nel principio di ragionevolezza;

sub art. 52 della Costituzione nella parte in cui prevede che l'ordinamento delle forze armate si informa allo spirito democratico della repubblica, con necessità di salvaguardare, dunque, anche in tale ambito, le garanzie difensive. L'ordinamento militare non sarebbe separato da quello civile con conseguente applicazione dei medesimi principi e delle medesime garanzie (C. Cost. n. 287 del 23.7.1987 – Corte costituzionale n. 126 del 29.4.1985 – Corte costituzionale 19.3.1993 n. 103) con la conseguenza che il cittadino – militare non può essere privato del diritto alla valutazione, caso per caso, della congruità dei sacrifici a lui imposti in relazione alle finalità di interesse pubblico da perseguire;

sub art. 117 per violazione del principio di proporzionalità sanzionatoria, oggi consacrato anche nell'art. 5 della convenzione europea del 26.5.1997 ratificata con legge n. 300 del 29.9.2000. Peraltro, verrebbe compreso il principio di equità ex art. 41 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea codificato dal trattato di Lisbona.

Resiste in giudizio l'Amministrazione intimata che ha concluso per il rigetto del ricorso, anche in ragione del fatto che la Corte costituzionale, pronunciandosi su casi di analogo contenuto, avrebbe già respinto, anche di recente, analoghe questioni di costituzionalità.

Con ordinanza n. 965 del 14.5.2015 il Collegio, pronunciandosi sulla domanda cautelare spiegata dal ricorrente, ha fissato, ai sensi dell'art. 55 comma 10 del c.p.a., l'udienza di discussione per la trattazione di merito del ricorso in epigrafe.

All'odierna udienza il ricorso veniva trattenuto in decisione.

2. Il giudizio va sospeso e gli atti rimessi alla Corte costituzionale per lo scrutinio di costituzionalità degli articoli 866, comma 1, 867, comma 3 e 923 comma 1 del decreto legislativo n. 66/2010.

Ed, invero, il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata, in relazione articoli 3, 97, 24, 4 e 35 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale, anzitutto, dell'art. 866 comma primo del c.o.m. nella parte in cui prevede che «La perdita del grado, senza giudizio disciplinare, consegue a condanna definitiva, non condizionalmente sospesa, per reato militare o delitto non colposo che comporti la pena accessoria della rimozione o della interdizione temporanea dai pubblici uffici, oppure una delle pene accessorie di cui all'art. 19, comma 1, numeri 2) e 6) del codice penale».

Parimenti il suddetto scrutinio s'impone anche rispetto alle ulteriori disposizioni sopra richiamate siccome alla prima strettamente collegate nell'ambito di un'unica complessa fattispecie normativa e, dunque, concorrenti a delineare, secondo una vincolante sequenza scandita da rigidi automatismi, il risultato di recidere il rapporto del militare con l'Amministrazione di appartenenza senza la mediazione costitutiva di un procedimento amministrativo che consenta di apprezzare, nel rispetto delle garanzie difensive, la congruità di siffatta misura punitiva in relazione alle finalità di interesse pubblico da perseguire.



Ed, invero, il sindacato in argomento s'impone rispetto anche alla previsione di cui al comma 3 dell'art. 867 del C.O.M. nella parte in cui prevede (in riferimento alle casistica cui va ricondotta la fattispecie qui in esame) che «Se la perdita del grado consegue a condanna penale, la stessa decorre dal passaggio in giudicato della sentenza».

Allo stesso modo, va attratto nel fuoco del medesimo sindacato l'art. 923 del C.O.M., rubricato «Cause che determinano la cessazione del rapporto di impiego» ed inserito nella sezione V riferita alla «Cessazione dal servizio permanente», nella parte in cui, al comma I, annovera tra le cause suddette anche la perdita del grado (lettera *i*) ancorchè pronunciata in assenza di un previo procedimento amministrativo.

3. Sotto il profilo della rilevanza, vale premettere che, a giudizio del Collegio, non hanno pregio le osservazioni censoree articolate dal ricorrente ed incentrate sulla pretesa incompetenza dell'organo che ha adottato l'atto impugnato.

Nel costrutto giuridico attoreo non sarebbero delegabili i poteri qui in rilievo in ragione del disposto di cui all'art. 867 comma 1 del c.o.m. che affida la relativa statuizione ad un «decreto ministeriale», consentendo soltanto per gli appuntati ed i carabinieri che la rimozione dal grado venga assunta tramite «determinazione ministeriale». Di talchè, in considerazione del grado di Maresciallo rivestito dal ricorrente, l'adozione del provvedimento destitutorio, nelle forme del decreto ministeriale, avrebbe dovuto intendersi riservato al Direttore Generale PERSOMIL.

3.1. Vale, anzitutto, premettere, in ossequio ad autorevole giurisprudenza (*cf.* CdS n. 2480 del 14.5.2014), che la competenza, anche *in subiecta materia*, si radica in capo all'organo burocratico apicale dell'Amministrazione della difesa.

La mera previsione legislativa sulla necessità di un decreto ministeriale, come nel caso in esame dove è l'art. 867 del codice dell'ordinamento militare a disporre che i provvedimenti di perdita del grado siano assunti in tal modo, non è, infatti, da sola in grado di radicarne la competenza in capo alla persona del Ministro, atteso che, come esito del riparto di attribuzioni tra organi di direzione politica e organi di gestione amministrativa (come si evince dai contenuti del decreto legislativo n. 29 del 1993, dalla legge n. 59 del 1997, dalla legge n. 127 del 1997, dalla legge n. 191 del 1998 e, infine, dal decreto legislativo n. 165 del 2001), è unicamente il contenuto dell'atto da emanare a determinare il livello di competenza necessario per la sua adozione.

Si è, infatti, evidenziato che il Ministro della difesa nell'economia complessiva della disciplina normativa compendiate nel codice dell'ordinamento militare è assegnatario di una sua attribuzione propria, rinvenibile nei casi in cui può ordinare direttamente l'inchiesta formale oppure discostarsi dalle risultanze della commissione di disciplina (articoli 1378 e 1389 dello stesso codice dell'ordinamento militare). Ne discende che, nelle altre fattispecie, riprendendo vigore il principio generale e ordinario di riparto tra politica e amministrazione, è compito del dirigente preposto alla struttura burocratica l'emanazione dell'atto conclusivo del procedimento per cui è responsabile.

Di poi, occorre soggiungere che non può essere revocata in dubbio, contrariamente a quanto dedotto, la piena legittimazione a provvedere del Direttore della 3ª Divisione, cui mettono capo le «attività connesse con i procedimenti penali e disciplinari a carico del personale militare» (*cf.*, sul punto, il decreto ministeriale del 16 gennaio 2013, in atti).

Tanto in ragione della delega conferita dal direttore generale per il personale militare, in qualità di dirigente generale, con decreto dirigenziale del 24.6.2014 (art. 8), richiamato nel preambolo dell'atto gravato ed allegato alla produzione difensiva dell'Amministrazione resistente.

Il sindacato provvedimento si dispiega, invero, in perfetta coerenza con i principi mutuabili dal d.lgs. n. 165/2001 – sul punto non derogati dal codice dell'ordinamento militare – e da ritenersi pienamente applicabili *in subiecta materia* per le ragioni di seguito esposte.

Non ignora il Collegio che, a mente del comma 1 dell'art. 3), del d.lgs. n. 165/2001, il regime giuridico del rapporto di lavoro di talune categorie di pubblici dipendenti (tra cui quella cui appartiene il ricorrente) è stato sottratto al processo cd. di privatizzazione; ciò nondimeno siffatta deroga, circoscritta giustappunto al (solo) regime del rapporto di impiego, non esclude la precettività anche in siffatti ambiti ordinamentali dei principi generali ed organizzativi che, trascendendo il singolo rapporto di lavoro, involgono l'assetto più prettamente organizzativo di qualsivoglia pubblico ufficio, quali ad esempio il principio di separazione tra l'attività di indirizzo politico amministrativo e quella di gestione, ovvero la trama dei principi generali che definiscono le attribuzioni dirigenziali e le relative modalità di ripartizione, fatte salve le specifiche deroghe espressamente previste.



Il suddetto approdo ermeneutico trova, d'altro canto, indiretta conferma nella previsione di apposite disposizioni derogatorie espressamente introdotte nel corpo dei singoli articoli del d.lgs. n. 165/2001 che altrimenti non avrebbero senso ove dovesse valere anche in siffatti ambiti la generale clausola di riserva di cui al mentovato comma 1 dell'art. 3).

Vengono ad esempio in rilievo il disposto di cui all'art. 15 comma 1 del d.lgs. n. 165/2001 che, in tema di articolazione della dirigenza nelle due fasce dei ruoli di cui all'art. 23, fa espressamente salve le particolari disposizioni concernenti le carriere diplomatica e prefettizia e le carriere delle Forze di polizia e delle Forze armate ovvero l'art. 19 comma 12 del medesimo testo normativo in tema di conferimento degli incarichi dirigenziali.

Deve dunque sostenersi che, anche nel settore pubblicistico qui in rilievo, resti applicabile il disposto di cui all'art. 16 comma 1) la cui disciplina è, d'altro canto, riferita a tutti gli uffici dirigenziali generali «comunque denominati». Le norme citate prevedono espressamente che i dirigenti generali «adottano gli atti e i provvedimenti amministrativi (...) rientranti nella competenza dei propri uffici, salvo quelli delegati ai dirigenti» (art. 16 comma 1 lettera *d*) e, in maniera corrispondente, che i dirigenti «svolgono tutti gli altri compiti ad essi delegati dai dirigenti degli uffici dirigenziali generali» (art. 17 comma 1 lettera *c*) (cfr. in tal senso Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, n. 02732 del 21/05/2013; Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda n. 7556 del 24/07/2013; cfr. tribunale amministrativo regionale Napoli, VI Sezione, 25 gennaio 2011 n. 415).

4. Ribadita, dunque, la legittimità formale dell'atto impugnato siccome emesso da organo all'uopo legittimato alla stregua del corrispondente ordinamento di settore, non residua dubbio alcuno sulla rilevanza della questione di costituzionalità.

È, invero, noto che il precetto di cui all'art. 866 del c.o.m.), in combinato disposto con le altre sopra richiamate previsioni del medesimo codice, vale a dire l'art. 867 comma 3 e l'art. 923, introduca una fattispecie di automatica e obbligatoria cessazione del rapporto i cui effetti definitivamente interdittivi sono legati, sotto il profilo genetico, da un rapporto vincolato ed automatico con gli sviluppi del processo penale (id est condanna), senza che sul loro maturare possano in alcun modo interferire valutazioni discrezionali dell'Amministrazione di appartenenza nell'ambito (come avviene di norma) di un apposito procedimento amministrativo, da ritenersi viceversa indispensabile siccome forma indefettibile della funzione amministrativa.

In altri termini, il provvedimento impugnato si pone come misura rigorosamente attuativa di norme vincolanti che rendono la statuizione amministrativa atto dovuto ed a contenuto vincolato.

Ed, invero, a tal riguardo, si rivela eloquente la piana lettura dell'art. 866 del C.O.M. a mente del quale:

1. La perdita del grado, senza giudizio disciplinare, consegue a condanna definitiva, non condizionalmente sospesa, per reato militare o delitto non colposo che comporti la pena accessoria della rimozione o della interdizione temporanea dai pubblici uffici, oppure una delle pene accessorie di cui all'art. 19, comma 1, numeri 2) e 6) del codice penale.

2. I casi in base ai quali la condanna penale comporti l'applicazione della rimozione o della interdizione temporanea dai pubblici uffici sono contemplati, rispettivamente, dalla legge penale militare e dalla legge penale comune.

Circa i meccanismi operativi che governano l'applicazione di siffatta misura significativa è la previsione di cui al comma 3 dell'art. 867 del C.O.M. nella parte in cui prevede (in riferimento alle casistica cui va ricondotta la fattispecie qui in esame) che Se la perdita del grado consegue a condanna penale, la stessa decorre dal passaggio in giudicato della sentenza.

Quanto agli effetti, è utile, anzitutto, richiamare il disposto dell'art. 861 del C.O.M., comma IV, secondo cui per gli appartenenti ai ruoli dell'Arma dei carabinieri, la perdita del grado, se non consegue all'iscrizione in altro ruolo, comporta l'iscrizione d'ufficio nel ruolo dei militari di truppa dell'Esercito italiano, senza alcun grado.

Occorre, infine, considerare che il disposto dell'art. 923 del C.O.M., rubricato «Cause che determinano la cessazione del rapporto di impiego» ed inserito nella sezione V riferita alla «Cessazione dal servizio permanente», annovera tra le cause suddette anche la perdita del grado (lettera *i*) e prevede, al comma 3, che il provvedimento di cessazione dal servizio sia adottato con decreto ministeriale, ma anche, al comma 5, che il militare cessi dal servizio, nel momento in cui nei suoi riguardi si verifichi una delle cause di cessazione, tra cui, appunto, la perdita di grado.



È, dunque, di tutta evidenza come, a seguito e per effetto della definitività della condanna del ricorrente alla pena (non sospesa, si badi bene, su richiesta dello stesso imputato e non perché non ne ricorressero i presupposti applicativi) della interdizione dai pubblici uffici per la durata di mesi 2 e gg 20 di reclusione, l'Amministrazione — senza la mediazione costitutiva di una propria autonoma determinazione — è stata tenuta ad adottare il provvedimento qui impugnato recante la misura della perdita del grado, cui ha fatto seguito, sempre *ope legis*, la cessazione del servizio permanente nell'arma dei carabinieri e del relativo rapporto di impiego, e la conseguente iscrizione nel ruolo dei militari di truppa dell'Esercito italiano, senza alcun grado.

E d'altro canto, attraverso una piana lettura delle argomentazioni compendiate nello stesso preambolo del decreto ministeriale, si coglie, con immediatezza, il senso dell'ineluttabilità che regge la spedizione della misura in argomento.

Inoltre, la stessa amministrazione convenuta ha sostanzialmente confermato, riproponendola nella propria memoria difensiva, la suddetta ricostruzione rimarcando giustappunto anche gli effetti automaticamente espulsivi, sopra evidenziati, rinvenienti dal citato art. 923.

In ragione di quanto fin qui evidenziato — e non residuando ulteriori motivi di doglianza — si rivela dunque dirimente, ai fini dello scrutinio della domanda attorea, il vaglio di costituzionalità della disciplina sopra richiamata, atteso che solo caducazione della suddetta normativa consentirebbe a questo Giudice di annullare il provvedimento impugnato.

5. Quanto al profilo della non manifesta infondatezza, il Collegio non ignora che, proprio di recente, la norma *de qua* (id est art. 866 C.O.M.) abbia superato il vaglio della Corte costituzionale (*cf.* sentenza 18 - 20 novembre 2013, n. 276).

Pur tuttavia, mette conto evidenziare che la richiamata pronuncia, con cui il Giudice delle leggi ha dichiarato inammissibile, per insufficiente determinazione dei termini del giudizio e carenza di motivazione, un'analogha questione di legittimità costituzionale sollevata dal tribunale amministrativo regionale Lazio, esaurisce i suoi effetti su un piano meramente formale che involge la sola attitudine strutturale della singola ordinanza di remissione emessa dal giudice *a quo* ad incardinare ritualmente il giudizio di costituzionalità.

Nella specie, il Giudice delle leggi ha evidenziato che l'ordinanza del giudice capitolino non conteneva alcuni elementi essenziali per effettuare la comparazione tra la disposizione impugnata e il principio generale applicabile al pubblico impiego (ricavabile dall'art. 9 della legge n. 19 del 1990), richiamato come *tertium comparationis*. Il giudice *a quo*, inoltre, avrebbe solo genericamente richiamato l'orientamento sfavorevole della Corte costituzionale a quelle disposizioni che comportano l'automatica cessazione del rapporto di pubblico impiego a seguito di condanna penale, senza tener conto della recente evoluzione normativa in materia di reati contro la pubblica amministrazione, caratterizzata da una maggiore severità. Privo di motivazione, infine, sarebbe rimasto anche il richiamo — pur formalmente contenuto nell'ordinanza di remissione — ai parametri di cui agli articoli 4 e 35, Cost.

5.1. Ed è proprio nel solco delle coordinate tracciate dalla Corte che il Collegio ritiene indispensabile un nuovo scrutinio di costituzionalità esteso, questa volta, alle aberranti conseguenze cui condurrebbero la predicata rigidità delle norme suindicate e l'incondizionata automaticità della misura da esse prevista in presenza del solo dato formale di una condanna penale non sospesa alla pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici e senza che assuma rilievo alcuno la vicenda sottostante la cui puntuale disamina — avuto riguardo al caso di specie — verrebbe, invece, a svuotare di contenuto la sua effettiva ragion d'essere.

Nel relativo percorso argomentativo il Collegio è agevolato dalla già intervenuta riproposizione, proprio di recente, del medesimo incidente di costituzionalità ad opera del tribunale amministrativo regionale Lombardia (*cf.* sentenza non definitiva 01476/2015 del 26.6.2015), del cui ampio impianto motivazionale si è tenuto conto nel confezionare il presente provvedimento.

6. Tanto premesso ritiene il Collegio che le norme suindicate contrastino, anzitutto, con l'art. 3 della Costituzione a cagione della patente irragionevolezza del complessivo regime giuridico delineato dal legislatore, come sopra ricostruito.



Com'è noto, l'esercizio della discrezionalità legislativa incontra i limiti invalicabili segnati dai precetti costituzionali e, per essere in armonia con l'art. 3 Cost., occorre che sia conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza.

Di contro, e come di seguito meglio evidenziato, l'impianto normativo qui in discussione, per il fatto di riferirsi a fattispecie eterogenee tra le quali non sempre è possibile individuare un comune denominatore, si rivela manifestamente inadeguato a neutralizzare gli elementi di specificità desumibili dalle particolarità del singolo fatto in addebito e dagli altri parametri, soggettivi ed oggettivi, che, viceversa, dovrebbero formare oggetto di una ponderata valutazione dell'Amministrazione onde consentirle di poter apprezzare, in concreto, l'effettiva sussistenza delle condizioni che giustificano, per esigenze di interesse pubblico, l'espulsione dal proprio ordinamento di settore di un militare condannato alla pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici.

D'altro canto, come evidenziato in prosieguo proprio muovendo da una disamina della fattispecie qui in rilievo, l'automatismo sanzionatorio previsto dalle norme censurate nemmeno potrebbe giustificarsi ritenendo che – nell'evenienze cui conduce l'applicazione della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici – esso si fondi, sempre e comunque, su una presunzione assoluta di più accentuata riprovevolezza ovvero di particolari indegnità morali incompatibili con lo svolgimento di pubbliche funzioni.

E ciò pone la disciplina in esame in rapporto di insanabile contrasto con il principio più volte affermato dalla Corte costituzionale in virtù del quale «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*», sussistendo l'irragionevolezza della presunzione assoluta «tutte le volte in cui sia «agevole» formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa» (cfr. *ex multis* sentenze n. 185 del 2015; n. 232 e n. 213 del 2013; n. 231 e n. 164 del 2011; n. 265 e n. 139 del 2010).

Ed è proprio, dunque, nel raffronto con i richiamati principi, espressione del cd. diritto costituzionale vivente, che le norme qui in rilievo si pongono in aperta e plateale distonia.

6.1. Si è già sopra evidenziato attraverso la fedele rappresentazione del contenuto precettivo delle singole disposizioni normative qui evocate come di dubbia costituzionalità che la sequenza degli effetti delineata dal legislatore, per effetto del meccanismo di rinvio all'uopo congegnato (articoli 866, comma 1, 867, comma 3 e 923 del decreto legislativo n. 66/2010), sia dominata da un rigido automatismo che conduce in modo vincolante ad una misura espulsiva pronunciata dall'autorità amministrativa in assenza di qualsivoglia apprezzamento della sottostante vicenda nella naturale sede procedimentale.

A cagione della divisata rigidità del costruito normativo di riferimento, l'Amministrazione intimata è stata, dunque, chiamata ad operare, con inusitata severità, in un ambito rigidamente condizionato, quanto alle premesse, dalla pronuncia di una sentenza del giudice penale, senza però poterne apprezzare nemmeno i relativi contenuti di accertamento.

Nelle evenienze sopra descritte l'Amministrazione non può, infatti, che riferirsi al dato formale della sola esistenza del suddetto provvedimento giurisdizionale di condanna recante l'applicazione della interdizione, ancorchè temporanea, dai pubblici uffici.

A ben vedere, non solo resta preclusa all'Amministrazione la possibilità di un autonomo apprezzamento dei fatti sottesi a siffatta pronuncia, ma assume una valenza neutra, ai fini in questione, lo stesso contenuto di accertamento in cui si compendia il *decisum* di riferimento, essendo irrilevante, nell'economia del giudizio di cui all'art. 866 del C.O.M., qualsivoglia aspetto della vicenda penale per come ricostruita dallo stesso giudice penale.

6.2. Un tale approdo non può essere ritenuto compatibile con la disciplina costituzionale e la premessa da cui occorre prendere abbrivio inevitabilmente è data dai principi ripetutamente affermati dalla Corte costituzionale nello scrutinio di costituzionalità delle norme che hanno statuito l'incompatibilità costituzionale della sanzione della destituzione dal rapporto di impiego senza il previo filtro del procedimento disciplinare.

È ben chiaro al Collegio il diverso ambito in cui ci si muove in questa sede (mediazione costitutiva nel processo destitutorio congegnato dal legislatore della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici); ciò nondimeno il doveroso sforzo ermeneutico di cui si è fatto carico la Sezione è quello di verificare la concreta sussistenza di



effettivi profili di sostanziale disomogenità nelle situazioni in raffronto (quella qui in rilievo e quella della destituzione automatica dal servizio) si da appurare la tenuta costituzionale di una così radicale diversità di trattamento.

Orbene, nella concreta declinazione applicativa dei principi regolatori su cui riposa la Carta costituzionale (e segnatamente dell'art. 3 cost.) si è, infatti, sovente affermato che, nel campo della potestà disciplinare, come nell'area punitiva penale, sussiste l'esigenza della esclusione di sanzioni rigide, cioè della "adozione di criteri normativi idonei alla commisurazione delle misure sanzionatorie conseguenti alla irrevocabile condanna penale", e ciò "quale esigenza - ex art. 3 della Costituzione - di adeguatezza tra illecito e irroganda sanzione (C. Cost. sentenza n. 270 del 1986).

Tale affermazione ha poi condotto ai postulati su cui riposa la celeberrima sentenza n. 971 del 1988 che portò alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 85, lett.a), del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 — nella parte in cui non prevedeva, in luogo del provvedimento di destituzione di diritto, l'apertura e lo svolgimento del procedimento disciplinare — a mente dei quali «l'indispensabile gradualità sanzionatoria, ivi compresa la misura massima destitutiva, importa ... che le valutazioni relative siano ricondotte, ognora, alla naturale sede di valutazione: il procedimento disciplinare, in difetto di che ogni relativa norma risulta incoerente, per il suo automatismo, e conseguentemente irrazionale ex art. 3 della Costituzione».

Tali principi sono stati poi ribaditi in ulteriori pronunce (sentt. nn. 40 e 158 del 1990, 16, 104 del 1991, 197 del 1993, 363 del 1996), nelle quali si è ulteriormente evidenziato che il profilo essenziale di contrasto con l'art. 3 della Costituzione consisteva nell'automatismo della massima sanzione disciplinare, prevista, senza alcuna distinzione, per una molteplicità di possibili comportamenti.

In seguito, l'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, n. 19 (Modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti) — peraltro successivamente conformato dalla legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti dell'amministrazioni pubbliche), e dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni) — ha espunto dall'ordinamento la destituzione di diritto del pubblico dipendente a seguito di condanna penale, abrogando ogni contraria disposizione.

Dal coacervo dei principi mutuabili dalla ricca e viva giurisprudenza costituzionale sopra richiamata è possibile far discendere i seguenti corollari che, viepiù *in subiecta materia*, fissano i limiti interni del canone di ragionevolezza di una norma:

disfavore per sanzioni rigide che potenzialmente impediscono, in apice, di apprezzare, nella sede naturale del procedimento amministrativo, la necessaria adeguatezza tra illecito ed irroganda sanzione;

i meccanismi sottesi ad ogni forma di astratto automatismo rischiano di uniformare nel trattamento sanzionatorio comportamenti dissimili con conseguente violazione del principio di proporzionalità della sanzione, precipitato tecnico della razionalità che domina il principio di uguaglianza.

6.3. Tanto premesso, a giudizio del Collegio, non ricorrono ostacoli di ordine strutturale e funzionale per estendere i medesimi principi sopra richiamati alle disposizioni in commento nella parte in cui, in riferimento ai casi di applicazione della pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici, delineano il medesimo meccanismo operativo siccome segnato da un rigido automatismo cui si riconnette il travaso in ambito amministrativo di effetti espulsivi direttamente discendenti da sanzioni penali.

L'elemento di pretesa specialità nella fattispecie qui in rilievo dovrebbe consistere nel fatto che tale effetto espulsivo trae alimento dall'applicazione di una pena accessoria di tipo interdittivo (ancorchè temporaneo).

Orbene, è necessario fin d'ora premettere che non sussiste un rapporto di ontologica alterità tra la pena principale e quella accessoria, ravvisandosi piuttosto una situazione di omologia tra le suddette sanzioni.

La stessa Corte costituzionale ha evidenziato che la pena accessoria, anche a prescindere dalla denominazione normativa, è vera e propria pena criminale, anche se a carattere interdittivo e come tale considerata dai lavori preparatori (V, 1, p. 64): non esiste, pertanto, altro criterio di distinzione della pena accessoria dalla pena principale se non appunto quello della sua astratta «complementarità» (cfr: Corte costituzionale n. 490 del 1989).



La chiara percezione dell'esatto rapporto tra le due sanzioni, pena principale e pena accessoria, così come una serena disamina dei rapporti di implicazione che si pongono tra la pena accessoria di interdizione temporanea e il rapporto di impiego, dovrebbero indurre a ridimensionare la pretesa differenza delle situazioni di partenza ed a riconoscere, piuttosto, la sostanziale identità delle problematiche evocate dalla previsione in ambito amministrativo di effetti destitutori quali automatiche conseguenze di una pronuncia di condanna da parte del giudice penale.

E infatti — come si cercherà in seguito di dimostrare — l'applicazione della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici, quantomeno nelle ipotesi com'è quella qui in rilievo, in cui riflette una durata particolarmente contenuta, non evoca di per se stessa, e con la automaticità imposta dal legislatore, impedimenti di ordine strutturale e funzionale alla prosecuzione del rapporto di impiego.

6.4. Ciò nondimeno, l'opzione ermeneutica suggerita dal Collegio va doverosamente verificata passando in rassegna l'orientamento di segno contrario fin qui espresso (sulla questione della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità in argomento) dalla giurisprudenza amministrativa e di legittimità.

A tal riguardo, occorre anzitutto premettere che secondo autorevole giurisprudenza la misura *de qua* (perdita del grado ed effetti consequenziali) non rappresenta un effetto penale o una sanzione accessoria alla condanna, bensì un effetto indiretto di natura amministrativa, giustificato dalla «fisiologica impossibilità di prosecuzione del rapporto in conseguenza dell'irrogazione di una sanzione di carattere interdittivo».

In questo quadro, l'irrogazione della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici è presa in considerazione come mero presupposto oggettivo cui è ricollegato l'effetto *ex lege* della perdita del grado e della cessazione dal servizio (*cf.* CdS, Sezione VI, n. 389 del 27/01/2014).

Occorre poi soggiungere che, muovendo da tale assunto, il principio del divieto di automatismi sanzionatori a seguito di condanna penale (v. soprattutto Corte costituzionale 971/1988 e legge n. 19 del 1990) è stato ritenuto non applicabile nell'ipotesi di pene accessorie.

In tal senso si è ripetutamente espressa la giurisprudenza amministrativa affermando che l'applicabilità della disciplina di cui alla legge n. 19 del 1990, articoli 9 e 10 — che prevedono il previo procedimento disciplinare in ogni caso, escludendo l'applicabilità di sanzioni espulsive dal pubblico impiego in via automatica — non è possibile nei casi in cui la perdita dell'impiego consegua come effetto automatico di una sanzione penale accessoria (v. fra le altre Cons. Stato sez. 4 13-2-1995 n. 81, Cons. Stato sez. 5 23-4-1998 n. 468, Cons. Stato sez. 6 28-9-2001 n. 5163, Cons. Stato, Cons. Stato sez. 4 9-12-2002 n. 6669, Cons. Stato sez. 5 21-6-2007 n. 3324; Consiglio di Stato, VI Sezione, 27 gennaio 2014 n. 389, Sez. IV nn. 2480 del 14.5.2014; Consiglio di Stato, sez. IV, 30 giugno 2010 n. 4166; Lazio, Sezione Prima Bis, n. 2469 dell'11/02/2015, n. 5754 del 20/04/2015).

Si è, infatti, ritenuto che l'art. 9 della legge n. 19 del 1990 non ha abrogato ogni disposizione di legge contrastante con il divieto dell'automatica destituzione, ed il suo ambito di operatività deve essere ristretto alla sola destituzione di diritto per effetto della mera condanna penale. Per la giurisprudenza amministrativa non è, infatti, possibile omologare le diverse situazioni qui in discorso, ponendo in ombra la chiara distinzione fra la destituzione automatica quale sanzione disciplinare e la destituzione automatica quale conseguenza di una pena accessoria (così da ultimo Consiglio di Stato Sezione Quarta n. 2480 del 14/05/2014).

Anche l'orientamento della Suprema Corte è allineato ai suddetti postulati avendo il giudice di legittimità più volte affermato che «la legge n. 19 del 1990, art. 9 ai sensi del quale il pubblico dipendente non può essere destituito di diritto a seguito di condanna penale, deve intendersi riferito alla destituzione adottata quale conseguenza disciplinare della condanna, che necessita, in ogni caso l'esperimento del procedimento previsto per l'adozione di sanzioni di carattere disciplinare, e non anche a quella conseguente all'applicazione di misure accessorie di carattere interdittivo, rispetto alle quali la cessazione del rapporto costituisce solo un effetto indiretto, per la fisiologica impossibilità di prosecuzione del rapporto (*cf.* sentenza del 9-7-2009 n. 16153; Cassazione civile sez. lav. n. 3698 del 17/02/2010).

Occorre, infine, soggiungere che della distinzione sopra richiamata tra le fattispecie in raffronto vi è, infine, traccia pure nella giurisprudenza costituzionale (*cf.* Corte costituzionale n. 197 del 1993; ordinanze n. 201 e n. 137 del 1994, n. 363 del 1996; n. 383 del 1997; 286 del 1999; n. 276 del 2013).



Ciò nondimeno, una piana lettura delle richiamate pronunce del Giudice delle leggi sembra indurre a ritenere che finora gli effetti dello scrutinio svolto dalla Consulta si esauriscano nella sola esatta perimetrazione dell'ambito di diretto riferimento dei principi affermati nella nota sentenza n. 971/1988, poi recepiti nella legge n. 19 del 1990, indubbiamente non pronunciati con specifico riguardo alle pene accessorie.

In altri termini, assodato che l'affermato principio del divieto di automatismi sanzionatori a seguito di condanna penale risulta espressamente pronunciato in riferimento esclusivo al solo piano dei rapporti tra procedimento penale e sanzioni disciplinari non è dato rinvenire nelle richiamate pronunce una diretta ed esaustiva indagine sui medesimi meccanismi distorsivi cui possono condurre fattispecie normative, come quelle qui in rilievo, rispetto alle quali l'effetto espulsivo dipenda dall'applicazione di una pena accessoria interdittiva temporanea emessa in relazione ad un fatto lieve e per una durata obiettivamente contenuta.

Ed, infatti, in nessuna delle pronunce suindicate la Corte ha approfondito ex professo i rapporti di implicazione delle sanzioni amministrative destitutorie (ovvero degli effetti amministrativi destitutori) rispetto alle pene accessorie di tipo interdittivo temporaneo pronunciate in sede penale. La Consulta ha, infatti, fin qui evidenziato come non possano essere estese a tale ambito, e con la pretesa automaticità, i principi di cui alla sentenza 971/1988, ma non ha direttamente e recisamente escluso, per effetto di un'approfondita disamina del corrispondente ambito ordinamentale, la replicabilità dei medesimi principi anche rispetto a fattispecie, quale quella qui in rilievo, dove l'effetto destitutorio è solo mediato da una pena accessoria di tipo interdittivo ad effetto temporaneo, peraltro particolarmente contenuto nella sua durata e riferito ad una vicenda giudicata, nello stesso ambito penale, di non particolare gravità.

Ed, infatti, se la soluzione può ritenersi agevole nel caso in cui alla condanna in sede penale consegua l'interdizione perpetua dai pubblici uffici (disciplinata dall'art. 622 del C.O.M.), tanto non può dirsi nei casi in cui la misura interdittiva sia solo temporanea ed oltretutto pronunciata (come di seguito meglio evidenziato) rispetto a fatti non espressivi di un significativo disvalore sociale.

Con la sentenza n. 286 del 1999 la Corte ha efficacemente giustificato l'effetto destitutorio in commento evidenziando come la risoluzione del rapporto d'impiego costituiva, nello specifico caso esaminato, soltanto un effetto indiretto della pena accessoria comminata in perpetuo.

Al di fuori, però, del perimetro operativo di misure, quale quella dell'interdizione perpetua dai pubblici, che generano un impedimento strutturale alla prosecuzione del rapporto, non sembra possa ritenersi predicabile — per mancanza di omogeneità dei presupposti — un'estensione dei medesimi effetti anche ai casi, obiettivamente diversi, in cui la misura interdittiva sia solo temporanea.

Peraltro, nemmeno può essere sottaciuto che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 363 del 1996, ebbe già a dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 12 della legge 18 ottobre 1961, n. 1168, lettera *f*), e dell'art. 34, n. 7, della legge 18 ottobre 1961, n. 1168 (Norme sullo stato giuridico dei vice-brigadieri e dei militari di truppa dell'Arma dei Carabinieri), nella parte in cui non prevedono l'instaurarsi del procedimento disciplinare per la cessazione dal servizio continuativo per perdita del grado, conseguente alla pena accessoria della rimozione, misura accessoria interdittiva a carattere permanente.

Ed, infatti, nella richiamata pronuncia la Corte si è diffusa ad esaminare proprio la rigida e consequenziale scansione degli effetti che, in via automatica, conseguivano, alla stregua del richiamato combinato disposto, ad una pronuncia di condanna in sede penale.

Orbene, nella pronuncia citata è proprio il rigido automatismo sotteso alla sequenza degli effetti giuridici sullo status del militare, ancorchè mediato dall'applicazione di pene accessorie (in quel caso della rimozione), che è stato fatto oggetto di censura per violazione dell'art. 3 della Costituzione, con riguardo, innanzitutto, al canone della razionalità normativa (sent. n. 971 del 1988 e, poi, fra le varie, le sentenze n. 415 del 1991, sentenza n. 104 del 1991, sentenza n. 134 del 1992, sentenza n. 126 del 1995).

È pur vero che con la medesima pronuncia la Corte, nel dichiarare infondata la censura mossa all'art. 33 del codice penale militare di pace, ebbe a ribadire che «la nuova disciplina sulla destituzione dei pubblici dipendenti, di cui all'art. 9 della legge n. 19 del 1990, è estranea all'applicazione delle pene accessorie, anche di carattere interdittivo (ord. n. 201 del 1994 e ordinanza n. 137 del 1994, e sentenza n. 197 del 1993, di cui v., in particolare, il n. 4 del Considerato



in diritto)» ciò nondimeno non è evidentemente possibile inferire da tale assunto, e con la pretesa automaticità, che ogni misura (amministrativa) espulsiva rinveniente dall'applicazione di una pena accessoria (viepiù se di interdizione temporanea) sia per definizione, sempre e comunque, compatibile con i principi costituzionali sopra passati in rassegna e che governano l'ordinamento di settore.

Deve, piuttosto, ritenersi che la pronuncia della Corte, *in parte qua*, esaurisca i suoi effetti — come sopra già anticipato — nell'evidenziare come nel fuoco dello specifico giudizio di incostituzionalità in quella sede svolto sia caduto, non già sull'applicazione delle pene accessorie (così come, nelle altre fattispecie, non cadeva sulla pena principale comminata dal giudice penale), bensì sugli effetti amministrativi concernenti lo status del militare, vale a dire sul quel coacervo di disposizioni che fungono da raccordo tra statuizioni pronunciate dal giudice penale (pena principale e/o pene accessorie) e conseguenti misure espulsive applicate in ambito amministrativo, censurandosi ogni rigido automatismo.

Un diverso approdo ermeneutico troverebbe una recisa smentita proprio nella prima parte della pronuncia in commento che si riferisce giustappunto al caso di misure espulsive che traggono diretto ed esclusivo alimento proprio dall'applicazione al condannato di pene accessorie secondo lo schema effettuale sopra ricostruito (condanna penale, rimozione, perdita del grado, cessazione dal servizio).

È stato, a tal riguardo, efficacemente evidenziato (*cf.* tribunale amministrativo regionale Lombardia sentenza non definitiva n. 01476/2015 del 26.6.2015) che l'unica differenza rispetto alla questione all'epoca sottoposta a codesta Corte consista nella circostanza che la pena accessoria che aveva dato luogo alla perdita del grado fosse quella della rimozione e non dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici.

Il Collegio — condividendo sul punto le lucide argomentazioni compendiate nel richiamato provvedimento di remissione alla Corte della questione di costituzionalità — non ritiene peraltro di ravvisare una differenza di rilievo tra le due ipotesi (rimozione e interdizione temporanea dai pubblici uffici), tale cioè da giustificare una diversa applicabilità dei principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 363 del 1996.

Si tratta, infatti, in entrambe le ipotesi, di sanzioni penali (di cui una accessoria alla condanna per un reato militare, l'altra accessoria alla condanna per un reato comune) che comportano la perdita del grado e la conseguente cessazione dal rapporto di impiego, ai sensi dell'art. 923 del decreto legislativo n. 66/2010 (norma che riproduce, di fatto, l'art. 34, numero 7 della legge n. 1168/1961, già dichiarato incostituzionale dalla sentenza n. 363 sopra citata).

Comune è anche il presupposto generale applicativo, ovvero una condanna in via definitiva alla reclusione (comune o militare) per durata non inferiore a tre anni (nel caso in esame di durata pari ad appena due mesi e 20 gg. poi convertita nella sola pena pecuniaria).

Peraltro, la sanzione penale accessoria della rimozione è perpetua, mentre l'interdizione temporanea è, per definizione, non definitiva (nella specie di durata pari a due mesi e 20 gg.).

In entrambi i casi, ha efficacemente argomentato il tribunale amministrativo regionale Lombardia, la sanzione della destituzione di diritto (dovendosi considerare tale ogni mutamento dello status del lavoratore implicante la fine traumatica del suo rapporto di impiego), comminata in ossequio all'automatismo applicativo della legge di cui è posta in dubbio la costituzionalità, colpisce, senza alcuna distinzione, la molteplicità dei comportamenti possibili nell'area dello stesso illecito penale, con offesa del «principio di proporzionalità», che è alla base della razionalità che domina «il principio di eguaglianza», e che postula l'adeguatezza della sanzione al caso concreto. Adeguatazza che non può essere raggiunta se non attraverso la valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito amministrativo, che soltanto il procedimento disciplinare consente.

7. In definitiva ritiene il Collegio che una piana lettura della giurisprudenza formatasi *in subiecta materia* non offra una spiegazione plausibile della preferenza accordata all'opzione esegetica incline (ad escludere i prospettati dubbi di costituzionalità della normativa qui in rilievo *ed*) a preservare, in ogni caso, l'intangibilità degli effetti espulsivi rinvenienti dall'applicazione di pene accessorie interdittive, ancorchè di durata temporanea.

Manca, invero, nei richiamati decisa la chiara esplicitazione delle specifiche ragioni che, in considerazione della presunta specialità degli effetti rinvenienti da pene accessorie di interdizione temporanea, consentirebbero di rendere giustificato e dovuto quello stesso effetto destitutorio che, viceversa, non è consentito dall'ordinamento ove consegua direttamente alla condanna alla pena principale.



7.1. Ed, invero, lo stesso generico riferimento alla «fisiologica impossibilità di prosecuzione del rapporto», sovente ribadita nelle suddette pronunce, sembra evocare l'impedimento oggettivo proprio delle misure interdittive ad effetto permanente (come ad esempio l'interdizione perpetua dai pubblici uffici), laddove, nel caso di misure ad effetto solo temporaneo (id est interdizione temporanea dai pubblici uffici), non sembra appropriato riproporre la teoria dell'impedimento strutturale permanente, venendo in rilievo un'impossibilità solo temporanea di dare esecuzione al rapporto di lavoro, destinato dunque a riespandersi al cessare dello stato di quiescenza indotto dalla esecuzione della pena accessoria.

È evidente come — non sussistendo in siffatte evenienze un ostacolo di ordine strutturale che renda di per sé stesso impossibile la continuazione del rapporto di lavoro — si affievolisca, rispetto alle misure interdittive temporanee, anche la perentorietà della premessa dogmatica da cui muovono i richiamati decisa inclini a riconoscere ad ogni misura accessoria interdittiva, sempre e comunque, ed indipendentemente dal relativo regime temporale (misura perpetua ovvero misura temporanea), la natura di un mero «effetto indiretto di natura amministrativa, giustificato dalla fisiologica impossibilità di prosecuzione del rapporto in conseguenza dell'irrogazione di una sanzione di carattere interdittivo».

Lo scollamento, viceversa, che si pone tra l'applicazione di una misura interdittiva di natura temporanea e le concrete possibilità (dopo un periodo di sospensione del rapporto dovuta all'esecuzione della suddetta misura) di una ripresa del rapporto sembrano piuttosto lasciar propendere per una qualificazione dell'effetto destitutorio in termini di vera e propria sanzione aggiuntiva, non ponendosi esso come una soluzione necessitata dall'applicazione della pena accessoria siccome destinato a proiettare i suoi effetti ben oltre la naturale scadenza di quest'ultima.

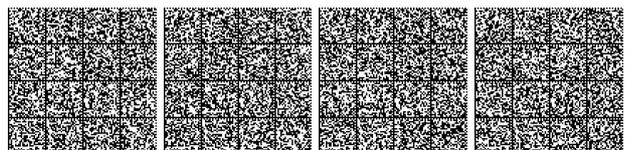
7.2. Né sembra che, in presenza della pena accessoria interdittiva qui in rilievo, la cessazione del rapporto possa giustificarsi sotto diverso profilo, ad esempio nel venir meno dell'interesse del datore di lavoro alla prestazione (in una lettura civilistica del rapporto qui nemmeno evocata) ovvero in ragione di una particolare forma di indegnità morale allo svolgimento di pubbliche funzioni che impedirebbe, in apice, la continuazione della collaborazione professionale.

È, infatti, evidente, quanto a tale ultima opzione, che la tenuta costituzionale di una tale lettura normativa resterebbe subordinata all'implicita premessa che le sanzioni irrogate in ambito penale (principale ed accessorie) siano effettiva espressione di un chiaro e significativo disvalore sociale, evenienza da escludersi nel caso in esame per le ragioni di seguito esposte.

A tal riguardo, mette conto evidenziare che, a mente dell'art. 31 del codice penale (ed in disparte le ipotesi generali di cui all'art. 29 del c.p., qui non in rilievo), ogni condanna per delitti commessi con l'abuso dei poteri [tra cui anche per il delitto di cui all'art. 323 c.p.], o con la violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione, o ad un pubblico servizio, o a taluno degli uffici indicati nel n. 3 dell'art. 28, ovvero con l'abuso di una professione, arte, industria, o di un commercio o mestiere, o con la violazione dei doveri a essi inerenti, importa l'interdizione temporanea dai pubblici uffici o dalla professione, arte, industria o dal commercio o mestiere.

Occorre, altresì, tener presente che nell'originario tessuto normativo del codice penale risulta, poi, introdotto (dall'art. 5, 2° comma, legge 27.3.2001, n. 97) l'art. 32-*quinquies*, rubricato «casi nei quali alla condanna consegue l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego», a mente del quale «Salvo quanto previsto dagli articoli 29 e 31, la condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a due anni per i delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, e 320 importa altresì l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego nei confronti del dipendente di amministrazioni od enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica».

Da una lettura sistemica delle richiamate disposizioni si evince che l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego nei confronti del dipendente di amministrazioni od enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica non consegue automaticamente all'applicazione della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici ma costituisce ex se una pena accessoria ex art. 19 comma 5-*bis* del codice penale e trova però applicazione, a norma dell'art. 32-*quinquies* del c.p., nella sua attuale versione, esclusivamente in presenza di determinate (e più gravi) fattispecie di reato (commesse con abuso dei poteri o violazione dei doveri d'ufficio o di servizio), vale a dire per i delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, e 320, e sempreché, in concreto, il giudice penale pronunci una condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a due anni.



In altri termini, in base alla disciplina comune, la rescissione del rapporto di impiego alle dipendenze della pubblica amministrazione resta riservata, come sopra anticipato, a fattispecie di reato particolarmente gravi e sempreché la condanna comporti l'applicazione di una pena superiore ad una determinata soglia. Solo, dunque, in presenza della duplice condizione di un limite minimo di pena detentiva (due anni) e di un elenco tassativo di reati, e dunque di una ben definita soglia di gravità del fatto reato, condizioni non riscontrabili nella fattispecie in argomento, l'ordinamento ritiene non necessario, per i dipendenti civili dell'Amministrazione, lo svolgimento di un procedimento disciplinare per la cessazione del rapporto di lavoro.

Orbene, anche in ragione di quanto appena evidenziato, ritiene il Collegio che la divisata norma di raccordo (art. 866 c.o.m.), nel ricollegare tale effetto, e per i soli militari, a qualsivoglia condanna alla pena dell'interdizione temporanea dei pubblici uffici non sospesa, privi – in modo del tutto irragionevole – l'effetto espulsivo di un reale aggancio ad un oggettivo e tangibile collegamento con fatti ed azioni che esprimano in via immediata e diretta la mancanza dei necessari requisiti di moralità per lo svolgimento di pubbliche funzioni e/o servizi.

E ciò in ragione dell'abnorme latitudine che in tal modo si assegna al campo delle possibili fattispecie di reato, non tutte necessariamente gravi, ricadenti nell'alveo di naturale applicazione dell'art. 31 codice penale (ovvero dell'art. 29 c.p., qui non in rilievo) e per cui può intervenire l'applicazione della interdizione temporanea dai pubblici uffici.

La chiara riprova di quanto appena asserito si ricava, d'altro canto, plasticamente da una serena disamina del caso concreto.

7.3. Ai fini di una più agevole comprensione del problema non è superfluo rammentare che, nel caso in esame, la misura della perdita del grado è stata disposta in conseguenza di una sentenza di condanna pronunciata per un reato non contraddistinto da un particolare allarme sociale e, oltretutto, commesso da un soggetto incensurato di cui, nell'appropriata sede amministrativa, non è stato possibile in alcun modo approfondire il vissuto professionale.

Ed, invero, già in primo grado il G.I.P. di Nola ha ritenuto, rispetto all'originaria imputazione, elevata per i reati di cui agli articoli 110, 323 c.p., di poter configurare l'ipotesi attenuata di cui all'art. 323-bis codice penale.

Inoltre, il Giudice d'appello, nel riformare la decisione di primo grado, ha ulteriormente rivisto al ribasso la già contenuta pena inflitta in prime cure sostituendo la pena detentiva di mesi due e giorni 20 di reclusione con la corrispondente pena pecuniaria di € 3.040,00 di multa.

Tanto per la «...modestia del fatto e l'incensuratezza dell'appellante». È pur vero che il giudice d'appello (che per il resto confermava l'impugnata sentenza) ha poi revocato il beneficio della sospensione condizionale della pena ma tanto ha fatto (non già per l'insussistenza dei presupposti per la concessione del suddetto beneficio bensì) solo per dare seguito alla ... richiesta difensiva accompagnata dal parere favorevole del polizia giudiziaria

Quanto appena evidenziato non può non refluire, come prova logica, sulla irragionevolezza dell'attuale assetto regolatorio che impone all'Amministrazione la spedizione di una misure espulsiva sulla scorta del (solo) dato formale della pronuncia di una sentenza di condanna alla pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici, indipendentemente dal tipo di reato, dalla sua gravità, dalla pena inflitta e dalla valenza meramente temporanea della suddetta sanzione accessoria oltre che della sua concreta durata, circostanze che consentirebbero di graduare la risposta dell'ordinamento ma che non è stato possibile apprezzare in concreto per il rigido automatismo che cadenza gli effetti normativi qui in discussione.

Come già sopra anticipato, la congruità della misura obbligatoria della perdita del grado e degli effetti destitutori ad essa connessi potrebbe astrattamente dirsi assistita da coerenza logica ed intrinseca ragionevolezza fintantoché la pronuncia penale, di cui la stessa pena accessoria è inevitabilmente diretta espressione, valga a reggere un effettivo giudizio di sostanziale disvalore di cui occorre apprezzare in via immediata ed obiettiva le dirette implicazioni sullo status del pubblico dipendente.

Solo in tale evenienza potrebbe forse giustificarsi — in deroga al divieto di rigidi automatismi — una previsione normativa che faccia dipendere dall'applicazione della sanzione penale accessoria qui in rilievo negative ed automatiche conseguenze anche sul piano amministrativo.



Ciò in quanto, in siffatte evenienze, la pronuncia penale può esprimere, di per sé, un fattore di oggettivo rischio rispetto all'esigenza di tutela del buon andamento dell'azione amministrativa ovvero alla credibilità dell'Amministrazione verso il pubblico.

Alle condizioni suddette, la pronuncia di condanna, e con essa l'applicazione della interdizione temporanea dai pubblici uffici, potrebbe, in altri termini, essere in grado di assicurare una valida giustificazione assiológica alla norma in commento, nella parte in cui, sul piano amministrativo, fa dipendere da essa l'adozione (automatica) di misure espulsive.

Viceversa, tale rapporto di congruità e di intrinseca ragionevolezza, così come il connesso valore della proporzionalità tra misura ed esigenze da tutelare, è destinato ad alterarsi in misura patologica nell'ipotesi in cui, a cagione della particolare tenuità del fatto, certificata dallo stesso giudice penale, quella pronuncia non costituisce più, al di là degli aspetti formali, espressione attuale di un giudizio di accertamento di un'oggettiva incompatibilità ovvero di indegnità alla svolgimento di pubbliche funzioni o servizi.

Nel caso in esame la perdita del grado e la conseguente cessazione del ricorrente dal servizio e dall'impiego, per come congegnate dall'art. 866 del C.O.M. e dalle norme ad esso collegate (art. 867 comma 3° e 923 comma 1°), traggono alimento da una condanna all'interdizione temporanea dai pubblici uffici applicata in relazione ad un episodio giudicato non grave e per un tempo ridottissimo, finendo così con il rimanere irragionevolmente disancorate dai connotati concreti della situazione storica in cui sono collocata.

In siffatte evenienze la norma smarrisce il suo substrato sostanziale e finisce per giustificare il suo automatismo applicativo in base al solo astratto presupposto, meramente formale, della pronuncia di una decisione di condanna alla detta pena accessoria, indipendentemente dall'accertamento della sua idoneità, strutturale e funzionale, ad esprimere un reale disvalore (sulla condotta e sulla persona del militare) tale da giustificare l'emersione di effettive esigenze protettive.

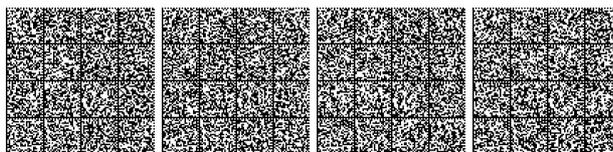
7.4. Senza contare poi, sotto diverso profilo, che l'evidenziata abnorme latitudine della complessa fattispecie normativa qui in rilievo lascia agevolmente ipotizzare, ed accertare, — come sopra ampiamente provato — l'esistenza di situazioni non riconducibili alle massime di esperienza poste a base della presunzione assoluta che fonda l'automatismo.

È, dunque, evidente, sotto tale distinto profilo, la piena predicabilità nel giudizio in argomento del principio — già sopra richiamato — in virtù del quale «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*», sussistendo l'irragionevolezza della presunzione assoluta «tutte le volte in cui sia «agevole» formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa» (cfr. *ex multis* sentenze n. 185 del 2015; n. 232 e n. 213 del 2013; n. 231 e n. 164 del 2011; n. 265 e n. 139 del 2010).

Il mantenimento dell'obbligo di produzione degli effetti interdittivi, pur nella descritta evenienza, viene in definitiva a porsi in chiara ed aperta distonia con i principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 della Costituzione.

8. Occorre ancora aggiungere che la disciplina normativa qui censurata contrasta anche con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Carta costituzionale; e ciò sotto diversi profili.

8.1. Anzitutto, in quanto finisce con l'equiparare, ai fini dell'automatica cessazione del rapporto, situazioni nient'affatto omogenee, il cui diverso peso specifico nel giudizio di bilanciamento che regge la coerenza della misura è di evidenza intuitiva: l'ordinamento gradua la durata della pena accessoria interdittiva in stretta proporzione alla gravità e tipologia dei fatti reato in addebito, di talché è possibile distinguere, quanto a presupposti ed effetti (cfr. articoli 28 e 29 c.p.), la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici dall'interdizione temporanea dai pubblici uffici e, all'interno di tale ultima fattispecie, l'ipotesi della condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a tre anni, per la quale l'interdizione dai pubblici uffici viene applicata per la durata di anni cinque, dalle ipotesi residuali, ivi incluse quelle di cui all'art. 31 c.p., per le quali la durata corrisponde a quella della pena principale (art. 37 c.p.).



Il corollario che se ne ricava è che non sono tra loro comparabili sul piano del trattamento le posizioni di coloro che hanno riportato una condanna alla interdizione perpetua dai pubblici uffici e quelle di chi, invece, resta soggetto, com'è nel caso qui in rilievo, solo ad una misura interdittiva di tipo temporaneo, peraltro di durata obiettivamente limitata (2 mesi e 20 gg). È, infatti, di tutta evidenza che solo nella prima evenienza si riscontrano addebiti che, per la loro gravità, evocano di per sé, in ragione di presunzioni non suscettive di smentite sul piano logico, gravi e radicali fratture nel rapporto fiduciario tra Amministrazione e propri dipendenti. Ed è solo nelle suddette evenienze che la pena accessoria comminata dal giudice penale costituisce (proprio a ragione della sua permanenza) un fattore strutturale ostativo alla ripresa del rapporto d'impiego.

Di contro la fattispecie normativa data dalla combinazione dispositiva delle norme contenute agli articoli 866 comma 1, 867 comma 3 e 923 comma 1 del C.O.M. finisce per azzerare la profonda diversità delle situazioni poste in raffronto e, dunque, per omologare negli effetti, in modo del tutto ingiustificato, la situazione del militare condannato alla pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici (ed ancorché di durata contenuta) a quella del militare condannato alla pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici.

8.2. Allo stesso modo il particolare rigore che connota il regime normativo passato in rassegna non sembra nemmeno giustificabile in ragione solo del peculiare status di militare, di talché un ulteriore profilo di violazione del principio di uguaglianza si apprezza nella disparità di trattamento con gli altri dipendenti della Pubblica Amministrazione.

Come già sopra anticipato, in base alla disciplina comune (id est. ex art. 32-*quinquies* del c.p., nella sua attuale versione) la rescissione del rapporto di impiego alle dipendenze della pubblica amministrazione resta riservata, salvi i casi di condanna alla pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici (cfr. anche 622 C.O.M., art. 8 comma 1 lettera *b*) del decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981 e 55-*quater* del d.lgs. n. 165/2001) a fattispecie di reato particolarmente gravi e sempreché la condanna comporti l'applicazione di una pena superiore ad una determinata soglia. Solo, dunque, in presenza della duplice condizione di un limite minimo di pena detentiva (due anni) e di un elenco tassativo di reati, e dunque di una ben definita soglia di gravità del fatto reato, condizioni non riscontrabili nella fattispecie in argomento, l'ordinamento ritiene non necessario, per i dipendenti civili dell'Amministrazione, lo svolgimento di un procedimento disciplinare per la cessazione del rapporto di lavoro.

Il Collegio non ignora che lo stato giuridico dei militari sia regolato da una normativa peculiare ispirata da particolare rigore a presidio degli interessi pubblici che qualificano il pubblico impiego militare rispetto a quello civile, ciò nondimeno il regime differenziato sopra descritto si rivela qui del tutto ingiustificato siccome avulso da un'effettiva esigenza di protezione di valori strettamente connessi al suddetto status di militare.

Occorre, anzitutto, chiarire che non è in discussione la predicabilità di una misura espulsiva (che resterebbe in potenza applicabile e commisurabile ai particolari valori sottesi all'ordinamento militare) ma solo il metodo per applicarla, dal momento che la disciplina di settore, per effetto degli automatismi che la connotano, elimina, in radice, la stessa esistenza di un procedimento deliberativo in sede amministrativa e, con esso, le garanzie difensive dell'incolpato che ad esso ontologicamente si correlano.

Di contro, non può essere sottaciuto che l'art. 52 della Costituzione, espressamente prevedendo che l'ordinamento delle forze armate si informa allo spirito democratico della repubblica, assicura la piena salvaguardia, anche *in subiecta materia*, delle garanzie difensive. A tal riguardo la Corte ha già da tempo rimarcato «la generale tendenza al maggiore possibile avvicinamento dei diritti del cittadino militare a quelli del cittadino che tale non è» (sentenza Corte costituzionale n. 490 del 1989), di talché, in assenza di eccezionali ragioni derogatorie suscettive di obiettivo apprezzamento, il militare non può essere privato del diritto alla valutazione, caso per caso, della congruità dei sacrifici a lui imposti in relazione alle finalità di interesse pubblico da perseguire.

Ed è proprio muovendo da tale assunto che il Giudice delle leggi ebbe a dichiarare l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale (ord. n. 403 del 1992 e, in precedenza, ordinanza n. 113 del 1991 e ordinanza n. 130 del 1990) dell'art. 70 della legge n. 113 del 1954, dettato per gli ufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica.

Tale principio risulta ribadito nella sentenza n. 363 del 1996, già citata rispetto al regime delle pene accessorie, e con la quale la Consulta, nel dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 12 della legge 18 ottobre 1961, n. 1168, lettera *f*), e dell'art. 34, n. 7, della legge 18 ottobre 1961, n. 1168 (Norme sullo stato giuridico dei vice-brigadieri e dei militari di truppa dell'Arma dei Carabinieri), nella parte in cui non prevedono l'instaurarsi del procedimento disciplinare per la cessazione dal servizio continuativo per perdita del grado, conseguente alla pena accessoria della rimozione, ebbe a rilevare che il «trattamento deteriore riservato agli appartenenti all'Arma dei Carabinieri non trova valida



ragione giustificatrice nel loro “status” militare: questa Corte ha rilevato come la mancata previsione del procedimento disciplinare, nel vulnerare le garanzie procedurali poste a presidio della difesa, finisce per ledere il buon andamento dell’Amministrazione militare sotto il profilo della migliore utilizzazione delle risorse professionali, oltre che l’art. 3 della Costituzione (sent. n. 126 del 1995)».

La lamentata disparità di trattamento è poi viepiù evidente nel caso di specie ove l’attività concretamente esercitata dal ricorrente – e per cui il predetto è stato condannato – afferiva a servizi di polizia stradale ex art. 12 del decreto legislativo n. 285/1992 (cd. codice della strada) che non evidenziano un nesso di necessaria interdipendenza con lo status di militare.

In altri termini, l’episodio concreto afferisce ad attività riconducibili alle attribuzioni tipiche dei cd. organi di polizia stradale, attività condivise dai militari dell’arma dei carabinieri con altri dipendenti pubblici, non titolari dello status di militare, e rispetto ai quali — ove in ipotesi responsabili dei medesimi fatti qui in rilievo — non troverebbe applicazione il medesimo automatismo sanzionatorio cui è rimasto soggetto il ricorrente.

9. La divisata intrinseca irragionevolezza della disciplina suindicata assume ancor più rilievo, ai fini del presente giudizio di costituzionalità, ove si tenga conto che, per effetto delle possibili distorsioni applicative che consente, vale anche ad alterare quel ragionevole punto di equilibrio con altri valori parimenti assistiti da una pregnante tutela in ambito costituzionale.

Ed, invero, l’attitudine dei richiamati precetti a disciplinare, nei medesimi termini, anche ipotesi come quella qui in rilievo, in cui non può non cogliersi la particolarmente contenuta offensività giuridica dei fatti in addebito, si traduce in un irragionevole ed ingiustificato sbilanciamento del suddetto punto di equilibrio a danno degli altri valori protetti in funzione della tutela di esigenze pubblicistiche che la presupposta vicenda penalistica non lascia emergere.

La proiezione della norma primaria ben oltre i divisati limiti costituzionali di tenuta (che impingono nei valori della ragionevolezza e della proporzionalità) fa riemergere, dunque, privandolo di una sufficiente giustificazione, il contrasto della disposizione con diritti costituzionalmente garantiti, la cui compressione non può più ritenersi tollerata dal sistema.

9.1. Così viene ad essere irrimediabilmente compromesso il diritto di cui all’art. 24, secondo comma, della Costituzione, in quanto viene tolta in radice all’interessato la possibilità di far valere le proprie ragioni avverso l’applicazione di una misura (perdita del grado e cessazione dal servizio) particolarmente invasiva.

Appare, invero, di tutta evidenza il fatto che al divisato automatismo sanzionatorio si contrapponga l’elisione di qualsivoglia possibilità di specifica difesa sia in ambito procedimentale che in ambito processuale.

Né è possibile logicamente sostenere che siffatta difesa venga ad essere nelle fattispecie qui in rilievo anticipata alla sede penale.

Sul punto è agevole ribattere che gli aspetti afferenti alle possibili ricadute rinvenienti dalla condanna penale sul rapporto di impiego e di servizio si collocano al di fuori del perimetro del processo penale (ed in tal senso è sufficiente fare rinvio alle stesse lucide argomentazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 363 del 1996).

D’altro canto, nemmeno può essere sottaciuto che lo sviluppo della linea difensiva dell’imputato è ispirato da logiche strettamente connesse al tipo di processo (penale) cui in quel momento risulta sottoposto e che non abbracciano, per ragioni di evidenza intuitiva, anche le implicazioni future ed ulteriori — in quel momento nemmeno contestate — che potrebbero prospettarsi in un successivo momento ed a valle della chiusura della vicenda penale (forse è proprio in ragione di ciò che si spiega la rinuncia del ricorrente al beneficio della sospensione condizionale della pena di cui dà atto il giudice d’appello, beneficio che avrebbe impedito l’applicazione della misura della perdita di grado e gli effetti destitutori oggi in discussione).

9.2. Del pari è di tutta evidenza l’incidenza pregiudizievole che, secondo i meccanismi operativi previsti dalla norma in commento, la (ingiustificata) misura in argomento esplica sul pieno ed effettivo esercizio del diritto al lavoro con conseguente collisione del descritto costruito normativo con i principi di cui agli articoli 4 e 35 della Costituzione.

Essa, infatti, si risolve nella preclusione all’esercizio dell’unica attività che, a cagione della sua marcata connotazione specialistica, consentirebbe al ricorrente di mantenersi nell’orbita del lavoro pubblico impedendogli di fatto, anche in ragione dell’età, oltre che della grave crisi congiunturale in atto, la stessa concreta possibilità di una nuova collocazione del mondo del lavoro.



9.3. inoltre, è di tutta evidenza come l'auspicato riconoscimento di una fase procedimentale contraddistinta dalla piena esplicazione delle garanzie procedurali a presidio della difesa dell'interessato gioverebbe anche allo stesso proficuo sviluppo dell'azione amministrativa e, dunque, al buon andamento dell'amministrazione militare sotto il profilo della migliore utilizzazione delle risorse professionali. Di qui, la lesione anche del canone di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione. È, infatti, certo che le responsabilità ad oggi accertate in capo al ricorrente involgono un fatto giudicato in sede penale come di trascurabile contenuto offensivo.

Ciò nondimeno, l'Amministrazione – a cagione della più volte censurata rigidità degli automatismi normativi – è stata privata, in apice, della possibilità di valutare la coerenza della misura espulsiva rispetto alle finalità di interesse pubblico perseguite. alcuna autonoma e mirata valutazione è, infatti, consentito svolgere sul dipendente in ragione del suo vissuto professionale e sull'utilità di una prosecuzione del suo rapporto di collaborazione rispetto alla missione istituzionale di cura dell'interesse pubblico affidata all'Amministrazione militare.

Viceversa, un assetto normativo ragionevole, che sia realmente espressione di un equilibrato bilanciamento dei valori in campo, dovrebbe rimettere, nelle evenienze sopra descritte, alla stessa Amministrazione la possibilità di compiere prudenti apprezzamenti e prevedere, come momento finale, una pronuncia sullo status del dipendente militare a seguito della valutazione della sua condotta nell'ambito di un appropriato procedimento conoscitivo subordinando ad esso il recupero del dipendente all'amministrazione ovvero la sua definitiva espulsione.

Di contro, le disposizioni in commento non consentono una tale opzione ermeneutica.

Deve ritenersi, dunque, inevitabile la soluzione di affidare al Giudice delle leggi la cognizione dei divisati meccanismi distorsivi che, sul piano operativo, infirmano la costituzionalità delle norme in esame.

Il giudizio va, dunque, sospeso e gli atti rimessi alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, sede di Napoli, Sezione Sesta, visto l'art. 23 della legge 11.3.1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 866, comma 1, 867, comma 3 e 923 comma 1 del decreto legislativo n. 66/2010 in riferimento agli articoli 3, 97, 24, 4, 35 della Costituzione.

Sospende il giudizio e dispone che gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale.

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

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

Ordina che la presente ordinanza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Bruno Lelli, Presidente;

Umberto Maiello, consigliere, estensore;

Anna Corrado, primo referendario.

Il Presidente: LELLI

L'estensore: MAIELLO



n. 79

Ordinanza del 2 dicembre 2015 del Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Viterbo nel procedimento civile promosso da Banca Mediolanum Spa contro Moretti Claudio e Onoranze funebri Campanari

Militari - Codice dell'ordinamento militare - Perdita del grado, senza giudizio disciplinare, del militare condannato con sentenza definitiva non condizionalmente sospesa, per reato militare o delitto non colposo che comporti la pena accessoria della rimozione o della interdizione temporanea dai pubblici uffici.

– Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), artt. 866, comma 1, 867, comma 3, e 923, comma 1.

TRIBUNALE DI VITERBO

IL GIUDICE DELL'ESECUZIONE

Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nel procedimento R.E. n. 1406/2014 tra Banca Mediolanum S.p.A. rappresentata dagli avv. Fabio Marelli e Sergio Fulco, e Pietro Signorelli (creditrice) contro Moretti Claudio (debitore) e nei confronti di Onoranze Funebri Campanari s.r.l. (terzo pignorato).

Letti gli atti della procedura esecutiva di cui alla epigrafe - sciogliendo la riserva presa alla udienza del 15 luglio 2015;

Rilevato che il credito della Banca Mediolanum S.p.A. nei confronti di Moretti Claudio, in virtù di decreto ingiuntivo 24167/13 del Giudice di Pace di Milano rg 29486/13 del 24 aprile 2013, ammonta in base al precetto notificato in data 12 marzo 2015 ad € 6.053,48;

Rilevato che il terzo ha reso dichiarazione positiva del suo obbligo di corrispondere al debitore mensilmente lo stipendio di € 600,00 mensili nette comprensive di assegni familiari per € 136,54.

Alla udienza del 15 luglio 2015 il creditore chiedeva l'assegnazione nel limite di legge di 1/5 dello stipendio netto, mentre il debitore con nota scritta, chiedeva al tribunale di applicare il regime di impignorabilità del minimo vitale (espressamente previsto solo per le pensioni);

Rilevato che deve applicarsi il regime di pignorabilità degli stipendi ed altri emolumenti riguardanti il rapporto di lavoro;

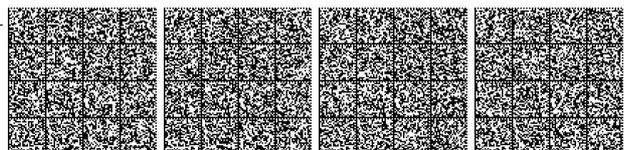
Ritenuto che si debba tenere conto dell'ulteriore limite imposto dall'art. 2 comma 2 e dall'art. 68 decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1950 n. 180 per cui, in caso di concorso tra cessioni volontarie e successivi pignoramenti, la pignorabilità della quota residua è soggetta al solo limite della metà ivi stabilito, che non sempre è idoneo a garantire un minimo vitale;

Ritenuto che si debba tenere conto altresì del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955 n. 797 art. 22 «Art. 6 R.D.L. 17 giugno 1937, n. 1048. Gli assegni familiari non possono essere sequestrati, pignorati o ceduti se non per causa di alimenti a favore di coloro per i quali gli assegni sono corrisposti» che prevede la impignorabilità degli assegni familiari, pertanto la parte pignorabile dello stipendio è di € 600 - 136,54 = 463,46.

Rilevato che in base all'art. 545 cpc «Tali somme possono essere pignorate nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province ed ai comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito»

Ritenuto che, da tali disposizioni, nel caso di specie, si ricava che lo stipendio è pignorabile fino ad 1/5, e che un quinto della parte pignorabile dello stipendio ammonta ad € 92,69, per cui resterebbero al debitore € 370,66 (€ 463,36 - 92,69 per pignoramento = 370,66) per la sua sopravvivenza (non risultando agli atti che abbia altre fonti di sostentamento), oltre che per quella della sua famiglia, atteso che non è pensabile che la famiglia possa sostentarsi con € 136,54 di assegni familiari.

Rilevato che nel decreto-legge n. 16/2012 (cd. «decreto Semplificazioni») convertito in legge n. 44/2012 l'art. 3, comma 5, che ha aggiunto, nel decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, in materia di pignoramento presso terzi disposto dall'agente della riscossione per i tributi dovuti allo Stato (in tema di pignoramenti Equitalia) l'art. 72-ter, recante il titolo «Limiti di pignorabilità», secondo il quale: «Le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, possono essere pignorate dall'agente della riscossione: a) in misura pari ad 1/10 per importi fino a 2.500,00 euro; b) in misura pari ad



1/7 per importi da 2.500,00 a 5.000,00 euro». «Resta ferma la misura di cui all'art. 545, comma 4, codice procedura civile, se le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, superano i cinquemila euro».

Rilevato che, la somma di 370,66 che resterebbe al debitore dedotto un quinto del suo stipendio (al netto degli assegni familiari), appare al di sotto del minimo indispensabile ad un essere umano che lavora per sostentarsi, tenuto conto anche del fatto che deve provvedere al mantenimento della famiglia (per la quale, come si è argomentato, non bastano certo gli assegni familiari).

Tenuto conto che il lavoratore, per produrre quel reddito deve comunque sostenere delle spese (per mangiare, vestirsi, recarsi sul luogo di lavoro etc.), per cui è impensabile che senza un reddito minimo il lavoratore possa comunque prestare la sua opera;

Rilevato che, nella ipotesi di pignoramento della pensione, la Corte costituzionale con la nota sentenza 4 dicembre 2002, n. 506 in merito alla questione di legittimità costituzionale sollevata relativamente all'art. 128 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, art. 69 della legge 30 aprile 1969, n. 153, afferma la pignorabilità per ogni credito, nei modi e nei limiti stabiliti dall'art. 545 c.p.c., solo di quella parte della pensione che non sia necessaria a garantire al pensionato i «mezzi adeguati alle sue esigenze di vita»,

Rilevato che, in relazione alle pensioni, la soglia minima impignorabile è stata di recente determinata dal legislatore, con decreto-legge 83/2015 in vigore dal 27 giugno 2015 art. 13 comma 1 lettera 1) convertito con legge 29 luglio 2014, n. 106 che ha indicato la parte assolutamente impignorabile della pensione nell'ammontare della «misura massima mensile dell'assegno sociale aumentato della metà», disponendo che solo la parte eccedente tale ammontare sia soggetta a pignoramento nei limiti previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 545 codice procedura civile;

Ritenuto che il trattamento previsto per l'assegno sociale attualmente risulta (s.e.) di € 448,52 euro per 13 mensilità, per cui il limite di impignorabilità è stato individuato dal legislatore in 672,78 mensili ritenuto dallo stesso legislatore, un importo minimo vitale.

Che la nuova normativa, per espressa disposizione di legge risulta applicabile alle procedure esecutive iniziate dopo l'entrata in vigore della stessa (art. 23 comma 6 decreto-legge 83/2015) e quindi dopo il 27 giugno 2015;

Che, prima della entrata in vigore della nuova legge, l'entità del minimo impignorabile non era ancora stata definita dal legislatore ma era stata individuata dalla giurisprudenza che aveva ritenuto trattarsi di questione di merito rimessa alla valutazione del Giudice della esecuzione (*cf.* Cassazione n. 6548/11 confermata da Cassazione III civ. 18755/2013).

Rilevato che tale limite, costituente garanzia di un minimo assolutamente impignorabile è stato determinato dalla giurisprudenza con riferimento prevalente ai parametri della pensione sociale o del trattamento minimo di cui alla legge n. 488 del 2001, art. 38, commi 1 e 5 e della legge n. 289 del 2002, art. 39, comma 8.

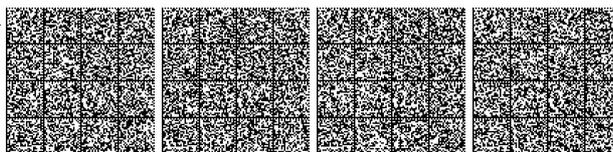
Rilevato che l'importo del minimo vitale definito dal legislatore per i trattamenti pensionistici è superiore allo stipendio percepito dal debitore, per la sua prestazione lavorativa che, comunque, lo impegna quotidianamente e che, tale stipendio, appare ai limiti della mera sussistenza;

Rilevato che il pensionato, essendo ritirato dal lavoro non deve farsi carico delle spese necessarie a produrre il proprio reddito, mentre il lavoratore si presuppone che debba recarsi sul luogo di lavoro, vestirsi in modo adeguato alla funzione svolta, utilizzare energie anche fisiche che richiedono una alimentazione più ricca di chi è a riposo, e quindi sostenere delle spese indispensabili alla produzione di un reddito, oltre a quelle necessarie per la mera sopravvivenza (nutrirsi, coprirsi, riscaldarsi, assicurarsi un alloggio *etc.*),

Ritenuto che anche per il lavoratore debba essere individuato un minimo vitale indispensabile e non pignorabile, che non possa essere distolto dalla funzione primaria del salario, che è quella appunto di consentire la sopravvivenza e l'utilizzo delle proprie capacità lavorative a chi abbia come sola risorsa il proprio lavoro;

Ritenuto che, se la retribuzione venisse ridotta al di sotto di quel minimo vitale indispensabile alla sopravvivenza, oltre a determinarsi effetti negativi per tutto il tessuto sociale (ad es. il lavoratore sarebbe spinto ad orientarsi verso il mercato del lavoro irregolare, non potrebbe far fronte ai propri obblighi nei confronti della famiglia, sarebbe spinto a comportamenti illegali *etc.*), ne risulterebbe violato il precetto costituzionale di cui all'art. 36 Cost. che prevede che la retribuzione debba essere «in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa», oltre ai precetti di cui agli articoli 1, 2, 3, 4 Cost.

Rilevato che nella sentenza 4 dicembre 2002, n. 506 la Corte ha ritenuto di confermare il precedente orientamento espresso, secondo cui aveva sempre respinto la questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 36 Cost., dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede l'impignorabilità della quota di retribuzione necessaria al mantenimento del debitore e della famiglia (sentenza n. 20 del 1968; sentenza n. 38 del 1970; sentenza n. 102 del 1974; sentenza n. 209 del 1975; ordinanza n. 12 del 1977; ordinanza n. 260 del 1987; ordinanza n. 491 del 1987; sentenza n. 434 del 1997),



Che in tale sentenza si è ritenuto che l'art. 36 Cost. - indica parametri ai quali deve conformarsi l'entità della retribuzione, ma nei rapporti lavoratore-datore di lavoro, senza che ne scaturisca, quindi, vincolo alcuno per terzi estranei a tale rapporto, oltre quello - frutto di razionale «contemperamento dell'interesse del creditore con quello del debitore che percepisca uno stipendio» (sentenze n. 20 del 1968 e 38 del 1970) - del limite del quinto della retribuzione quale possibile oggetto di pignoramento.

Che tale pronuncia nel riportarsi alle precedenti, si pone in un contesto economico e sociale nonché normativo ben diverso da quello attuale, sia per quanto riguarda le modifiche normative introdotte sul regime delle pensioni e dei contratti di lavoro, sia per i mutamenti della giurisprudenza che sempre più è andata nel senso di riconoscere identità di funzioni allo stipendio ed alla pensione, sia per i dati fattuali relativi alle potenzialità di lavorare e di produrre reddito a cui una persona può aspirare, dato che la nostra società sta attraversando una crisi economica senza precedenti, ritenuta da molti esperti anche peggiore della grande crisi del 1929, situazione che determina un generalizzato impoverimento dei lavoratori dovuto alla esiguità degli stipendi, ai mancati adeguamenti alla inflazione, alla perdita di potere di acquisto dei salari e degli stipendi in generale, etc..

Che tali mutati fattori economici fanno sì che, anche nel caso di specie, in mancanza di prova contraria, si debba ritenere che l'unico reddito su cui il debitore possa far conto per la sua sopravvivenza sia quello modestissimo sottoposto a pignoramento;

Che, nel tempo, la sostanziale identità di funzione della pensione e della retribuzione o salario è stata riconosciuta sempre più spesso dalla giurisprudenza, anche in applicazione di norme internazionali ed europee, per cui appare necessario un ripensamento del complesso contesto normativo nell'ambito del quale si è affermata la suddetta giurisprudenza, anche alla luce della nuova normativa in tema di pignoramenti per crediti tributari dello Stato (decreto-legge n. 16/2012 cd. «decreto Semplificazioni» convertito in legge n. 44/2012 l'art. 3, comma 5, che ha aggiunto, nel decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973 l'art. 72-ter, recante il titolo «Limiti di pignorabilità»;

Che nel contesto economico-sociale attuale, con i livelli di disoccupazione ormai raggiunti in Italia, con la crisi economica che si è determinata negli ultimi anni, le retribuzioni ed i salari minimi (per lavori spesso precari) come quello percepito dal debitore sono già ai limiti della sussistenza;

Che non appare più frutto di un razionale «contemperamento dell'interesse del creditore con quello del debitore che percepisca uno stipendio» consentire il pignoramento della retribuzione, seppure nel limite di un quinto, destinata in modo essenziale ed imprescindibile a garantire la sopravvivenza fisica del lavoratore e la sua possibilità di svolgere le sue prestazioni lavorative sopportando i costi necessari a produrre la sua forza lavoro.

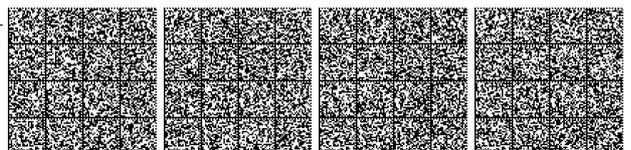
Che, in caso di applicazione alla fattispecie oggetto del presente giudizio del limite indicato dall'art. 72-ter decreto del Presidente della Repubblica 602/1973, introdotto con decreto-legge n. 16/2012 (cd. «decreto Semplificazioni») convertito in legge n. 44/2012 l'art. 3, comma 5, essendo la somma dovuta a titolo di stipendio inferiore ad € 2.500,00 mensili, la stessa sarebbe pignorabile nel limite di un decimo e non di un quinto;

Che lo stesso legislatore che è intervenuto nella materia dei pignoramenti per crediti tributari ha avuto presente ed ha tenuto in considerazione l'attuale congiuntura economica ed il diverso contesto normativo.

OSSERVA

Che sussistono seri dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 545 IV comma cpc, nella parte in cui con riferimento alle «somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento» indicate nel II comma, prevede che: «Tali somme possono essere pignorate nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province ed ai comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito» e non prevede invece un minimo impignorabile necessario a garantire al lavoratore «mezzi adeguati alle sue esigenze di vita», ed una retribuzione «in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa» con particolare riferimento alle esigenze di un reddito minimo che gli consenta di sostenere le sue spese minime necessarie al suo stesso sostentamento in vita ed in condizioni di vita adeguate a consentirgli la stessa produzione del reddito.

E, in subordine che sussistono seri dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 545 IV comma cpc, nella parte in cui con riferimento alle «somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento» indicate nel II comma, prevede che: «Tali somme possono essere pignorate nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province ed ai comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito» e non prevede invece, conformemente a quanto previsto dal decreto-legge n. 16/2012 cd. «decreto Semplificazioni» convertito in legge n. 44/2012 l'art. 3, comma 5, che ha aggiunto, nel decreto



del Presidente della Repubblica n. 602/1973 l'art. 72-ter, recante il titolo «Limiti di pignorabilità», che le soglie di pignorabilità siano le medesime di quelle indicate dalla legge in materia di tributi e che quindi debbano essere graduate a seconda dell'ammontare della retribuzione come indicato dall'art. 72-ter decreto del Presidente della Repubblica 602/73 come recentemente modificato: a) in misura pari ad 1/10 per importi fino a 2.500,00 euro; b) in misura pari ad 1/7 per importi da 2.500,00 a 5.000,00 euro». «Resta ferma la misura di cui all'art. 545, comma 4, codice procedura civile, se le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, superano i cinquemila euro».

Detta disposizione appare in contrasto con gli articoli 1, 2, 3 e 36, della Costituzione;

In relazione all'art. 1 della Carta Costituzionale che afferma che la Repubblica è «fondata sul lavoro», all'art. 2 che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, all'art. 3 che sancisce il principio di eguaglianza formale e sostanziale ed il principio di ragionevolezza, all'art. 4 che riconosce e garantisce il diritto al lavoro e il dovere di ogni cittadino di svolgere una attività o funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società, all'art. 36 che prevede che la retribuzione deve essere non solo commisurata alla quantità e qualità del lavoro prestato, ma anche che deve essere «in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa».

Al cittadino lavoratore deve essere garantito che il frutto del suo lavoro, cioè il suo stipendio o salario, sia destinato almeno nei limiti del minimo indispensabile, al soddisfacimento delle esigenze primarie di sopravvivenza sue e della famiglia, diversamente ne risulterebbe violata sia la dignità del lavoro come fondamento stesso della Repubblica, sia il diritto al lavoro (in quanto lavorare può diventare economicamente non conveniente), sia il diritto a che la retribuzione percepita sia «in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa».

Il principio di uguaglianza e di ragionevolezza (art. 3) risulta violato in relazione al diverso trattamento che riguarda il pensionato, il quale, non prestando più attività lavorativa riceve una tutela della propria pensione (che può essere vista anche come una retribuzione differita) diversa e maggiore di quella che riceve un lavoratore attivo, il quale ha ancora più necessità di vedere tutelato un limite vitale di sopravvivenza oltre il quale suo stipendio non può essere assoggettato a pignoramento. Tale differenza, avuto riguardo ai cambiamenti intervenuti nel contesto normativo, nella giurisprudenza, nel tessuto sociale, nella economia, non appare più giustificata da alcun principio di ragionevolezza.

Il principio di uguaglianza risulta anche violato in relazione al diverso trattamento che riceve il debitore a seconda del credito per cui si procede. Se il credito è erariale, paradossalmente il debitore risulta maggiormente tutelato, quando invece le ragioni di interesse pubblico e di quadro normativo di riferimento dovrebbero giustificare, al contrario, un miglior trattamento dei crediti erariali rispetto a quelli comuni.

Questo remittente noia ignora le precedenti pronunce della Corte costituzionale ma ritiene che i profili sollevati in motivazione in relazione alla prima questione: riguardante la impignorabilità assoluta di un minimo vitale dello stipendio, rivestano carattere di novità; è nuova la questione relativa al diverso e deteriore trattamento dei crediti erariali (regolati dall'art. 72-ter decreto del Presidente della Repubblica 602/1973) rispetto ai crediti comuni, inoltre il quadro normativo e quello socio economico di riferimento, sono talmente cambiati da rivestire caratteri di novità e differenza rispetto alle questioni già sottoposte al vaglio della Corte.

La questione è rilevante nel giudizio in corso ai fini della decisione - adottabile anche ex officio - sulla impignorabilità assoluta delle somme pignorate o sulla quantificazione dell'importo che può essere assegnato alla creditrice (1/5 o 1/10).

Questo G.E. ha già rimesso a Codesta Corte analoga questione relativa al procedimento n. 572/14.

P. Q. M.

Visto l'art. 134 della Costituzione, nonché l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ordina la sospensione del procedimento, per pregiudizialità costituzionale, con immediata trasmissione - a cura della Cancelleria - del fascicolo d'ufficio e dei fascicoli delle parti alla Corte costituzionale;

Ordina la notificazione del presente provvedimento - sempre a cura della Cancelleria - alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alle parti in causa, nonché ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Viterbo, 14 novembre 2015

Il G.O.T.: Avv. Luisa Sisto



n. 80

*Ordinanza del 19 febbraio 2016 della Corte d'appello - Sezione minori di Milano
nel procedimento penale a carico di S. V.*

Esecuzione penale - Sospensione della esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione per i condannati per determinati reati - Operatività del divieto anche per titolo esecutivo di reati commessi da minorenni.

– Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lett. a).

LA CORTE D'APPELLO DI MILANO

SEZIONE PENALE PER I MINORENNI

In persona dei magistrati:

Dott.ssa Bianca La Monica - Presidente est.;

Dott.ssa Maria Cristina Canziani - Consigliere;

Dott.ssa Flavia Tuia - Consigliere;

Dott.ssa Susanna Raimondi - Consigliere onorario;

Dott. Fabian Oscar Ottaviano - Consigliere onorario.

Ha pronunciato la seguente ordinanza nei confronti di V. S. nato a ...), il ..., attualmente ristretto presso IPM Beccaria di Milano.

Con istanza depositata in data 22 dicembre 2015 nell'interesse di V. S. è stato proposto incidente di esecuzione ai sensi dell'art. 666 codice di procedura penale avverso l'ordine di esecuzione di pene concorrenti n. SIEP 1189/2015, emesso in data 25 novembre 2015 a carico dello S. dal Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Milano e notificato in data 4 dicembre 2015.

Con tale ordine di esecuzione, il Procuratore Generale, richiamati i provvedimenti di condanna eseguibili a carico dello S. ritenuta la propria competenza risultando emessa in data 5 maggio 2015 dalla Sezione penale per i Minorenni della Corte d'Appello di Milano l'ultima sentenza passata in giudicato, determinava la pena residua da espiare nella misura di anni uno e mesi 11 di reclusione e euro 400 di multa, previa considerazione che i reati di rapina aggravata ex art. 628, comma 3, codice penale di cui alla sentenza 101/2015 di questa Corte erano ostativi alla applicazione della sospensione ex art. 656, 5° e 9° comma, c.p.p.

Con il ricorso per incidente di esecuzione, la difesa dell'imputato, dando atto che il Procuratore Generale, in funzione di Ufficio di Esecuzione, aveva respinto con provvedimento notificato il 18 dicembre 2015 la richiesta di disporre, «con decisione favorevolmente orientata», la sospensione dell'ordine di esecuzione, ha sollevato «questione di illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lett. a) codice di procedura penale in quanto in conflitto con gli articoli 27, 3° comma, e 31 della Costituzione, nella parte in cui si riferisce a titolo esecutivo per reati commessi da minorenni», rilevando come il rigido automatismo dell'esecuzione della pena in presenza di un reato cosiddetto ostativo sia contrario alla *ratio* che guida l'intera disciplina della giustizia minorile che intende come prioritario l'interesse a promuovere o a rimuovere gli ostacoli ai processi evolutivi dell'imputato minorenni, anziché sancirne gli esiti negativi, in vista del preminente obiettivo di inserimento nella società.

La difesa di V. S. ha richiamato le ampie e ripetute indicazioni con le quali la Corte costituzionale ha sottolineato, in riferimento alla normativa penale minorile, che la realizzazione della pretesa punitiva nei confronti dei minori è subordinata al peculiare interesse-dovere dello Stato al loro recupero (sent. 49/1973), dovendo ritenersi che nei confronti dell'imputato minorenni la funzione (ri)-educativa della pena sia da considerarsi, se non esclusiva, certamente preminente (sent. 168/1992). La finalità di recupero del minore mediante la sua (ri)-educazione e il suo inserimento sociale deve quindi caratterizzare tutti i momenti e le fasi processuali, connotando anche il trattamento del minore nella fase esecutiva, dovendo escludersi qualsiasi parificazione tra adulti e minori, confliggente con le esigenze di specifica individualizzazione e di flessibilità di trattamento proprie della giustizia minorile (sent. 403/1997), e anche ogni rigido automatismo contrastante con la finalità di risocializzazione (sent. 109/1997 e n. 403/1997).



Riferito e documentato che dal mese di giugno 2015 V. S. era domiciliato presso la residenza materna, gravato da obbligo di presentazione alla P.G.; che si era rivolto in via autonoma (non essendo più in carico all'USSM) all'Istituto Il Minotauro di Milano intraprendendo un percorso di psicoterapia a cadenza settimanale; e che stava iniziando lo svolgimento di attività socialmente utile presso l'Associazione Campacavallo, il difensore del ricorrente ha evidenziato che l'intrapreso percorso di recupero sociale era stato interrotto dall'inizio della fase esecutiva.

Fissata udienza per la data del 2 febbraio 2016, la difesa depositava in data 27 gennaio 2016, a supporto delle argomentazioni svolte nel ricorso, una memoria difensiva nella quale si sottolineava ancora la mancanza di un ordinamento penitenziario specifico per i minori (nonostante la previsione dell'art. 79 Ordinarmento penitenziario e nonostante i numerosi richiami della Corte costituzionale al legislatore perché venisse colmata tale lacuna), richiamando il recente d.d.l. 2798/15, avente tra l'altro ad oggetto «modifiche all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena», contenente pregnanti indicazioni anche in ordine ai criteri che devono ispirare l'esecuzione della pena nei confronti dei minori.

All'odierna udienza camerale svoltasi in presenza dello S., il Procuratore Generale ha concluso per il rigetto del ricorso, per il cui accoglimento ha argomentato il presente difensore.

Questa Corte ritiene la proposta questione di costituzionalità non manifestamente infondata per le ragioni che seguono.

Il quadro normativo e giurisprudenziale che interessa il caso di specie può essere così sintetizzato:

l'art. 656 c.p.p., nel testo attualmente in vigore, prevede al comma 5 che il Pubblico Ministero, con decreto notificato al condannato e al difensore, sospenda l'esecuzione della pena detentiva non superiore a tre anni, avvisando il condannato che ha facoltà di presentare entro 30 giorni domanda per ottenere dal Tribunale di sorveglianza alcune misure alternative previste dalla legge 354/1975. Con tale norma il legislatore ha inteso evitare a chi fosse stato condannato a pena inferiore a tre anni l'ingresso in carcere per il tempo necessario ad avanzare l'istanza di misura alternativa alla detenzione e a consentire lo svolgimento del relativo procedimento;

il comma 9, lettera a), dello stesso articolo prevede che la sospensione non possa essere disposta a favore dei condannati per i delitti di cui all'art. 4-bis della legge 354/1975, e successive modificazioni;

l'art. 4-bis della legge 354/1975 è articolato su più «gruppi» o «fasce» di delitti per i quali il legislatore ha, a monte, presunto una specifica pericolosità sociale dei condannati, tale da porre divieto di concessione dei «benefici» elencati al comma 1 dello stesso articolo;

in particolare, per quanto qui interessa, l'art. 4-bis, comma 1-ter, prevede che «...i benefici di cui al comma 1 possono essere concessi, purchè non vi siano elementi tali a far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, ai detenuti o internati per i delitti di cui agli articoli...628, terzo comma, c.p....»;

secondo la giurisprudenza della Corte di legittimità, il rinvio operato dall'art. 656, comma 9, lett. a), c.p.p., all'art. 4-bis della legge 354/75, come negli anni modificata, ha natura di «...rinvio formale (dinamico) e non recettizio (statico), perché non recepisce materialmente la norma richiamata e i suoi presupposti soggettivi di applicabilità, ma si limita ad affidare alla norma richiamata l'individuazione delle categorie di delitti per i quali non si applica la sospensione delle pene detentive brevi...» (Cass. Sezioni Unite Penali 24561/2006), risultando così evidente l'intento del legislatore di assegnare esclusivo rilievo, ai fini della sospensione, al profilo oggettivo del mero titolo del reato giudicato.

Alla stregua del delineato quadro, il divieto di sospensione opera, quindi, semplicemente in presenza dei titoli di reato ostativi elencati nell'art. 4-bis legge n. 354/1975, a prescindere dalla sussistenza delle condizioni - quali l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata - che, nel contesto della disposizione penitenziaria, consentirebbero la concessione delle misure alternative. Sicché, anche nei casi in cui sia possibile ottenere i benefici penitenziari, il condannato per taluno dei reati di cui all'art. 4-bis legge n. 354/1975 non usufruisce della sospensione dell'esecuzione.

Ritiene questa Corte che nei confronti di imputato condannato per reati commessi da minorenni, il divieto di sospensione dell'esecuzione della pena in caso di reato ostativo presenti profili che fanno dubitare della costituzionalità dell'art. 656, comma 9, lett. a), nella parte in cui si riferisce anche a titolo esecutivo per reati commessi da minorenni, con riferimento all'art. 27, comma 3, della Costituzione, in relazione all'art. 31, comma 2, della Costituzione secondo cui la Repubblica «protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo», rafforzandosi, con tale considerata esigenza di protezione, il principio contenuto al terzo comma dell'art. 27, per cui la sanzione penale deve costituire occasione per il reinserimento sociale e la risocializzazione del condannato minorenne.

Nel processo penale minorile disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica 448/1988, si realizza una connessione forte tra le richiamate norme costituzionali, in quanto l'intera normativa del decreto è attraversata da una tensione ideale verso l'obiettivo che quel processo sia il più possibile confacente alle esigenze educative del minore imputato, sicché espressamente nel decreto si prevede che il processo penale non interrompa processi educativi in atto



(art. 19, comma 2), si regolano plurimi interventi finalizzati a non intralciare lo svolgersi di un percorso educativo-evolutivo-relazionale, nel presupposto che l'interruzione potrebbe cagionare pregiudizio a personalità in via di strutturazione, e si prevedono istituti inquadrabili in un ampio principio di residualità della detenzione quale paradigma sanzionatorio.

Peraltro, anche prima che venisse emanato il decreto del Presidente della Repubblica 448/1988, la Corte costituzionale già aveva sottolineato, in numerose decisioni, che il processo penale a carico di imputati minorenni si caratterizza per la specifica funzione di recupero del minore, assunta a «peculiare interesse-dovere dello Stato», anche a scapito della realizzazione della pretesa punitiva, che resta subordinata rispetto al recupero del minore (sent. 49/1973), essendo l'imputato del processo penale minorile un soggetto protetto dalla Costituzione nel suo diritto allo sviluppo.

La compiuta realizzazione dei principi sopra richiamati richiede che di essi si tenga conto non solo nella fase di cognizione del processo penale, ma anche in quella esecutiva, attualmente regolata dall'Ordinamento penitenziario degli adulti, non risultando emanata la «apposita legge» prevista dall'art. 79 della legge 354/1975.

Proprio con riferimento alla materia della esecuzione della pena, la Corte costituzionale, sul rilievo della particolare finalizzazione del processo penale per i minorenni, ha già più volte sottolineato come l'assoluta parificazione tra adulti e minori possa confliggere con le esigenze di specifica individualizzazione e di flessibilità del trattamento del detenuto minore, ribadendo che l'essenziale finalizzazione al recupero deve caratterizzare tutte le fasi del trattamento penale del minore, ivi compresa quella di esecuzione della pena, e che la pura e semplice estensione ai detenuti minorenni della disciplina generale dell'Ordinamento penitenziario disposta in via provvisoria dall'art. 79 della legge contrasti con le esigenze - discendenti dalla considerazione unitaria degli articoli 3, 27, terzo comma, 30 e 31 della Costituzione - del recupero e della risocializzazione dei minori devianti, esigenze che comportano la necessità di differenziare il trattamento dei minorenni rispetto ai detenuti adulti e di eliminare automatismi applicativi nell'esecuzione della pena (Corte Cost. sentenze 125/1992; 109/1997).

In questa direzione, possono, in particolare, richiamarsi le sentenze con le quali la Corte costituzionale ha stabilito che non debbano esservi preclusioni soggettive all'applicazione delle sanzioni sostitutive per i minorenni (sent. 16/1998); che per i minorenni i benefici dell'ordinamento Penitenziario possono essere concessi sulla pena derivante da conversione di pena sostitutiva (sent. 190/1997); che per i minorenni i permessi premio ex art. 30-ter Ordinamento Penitenziario possono essere concessi senza limiti temporali in caso di reato commesso successivamente al titolo da espriare (sent. 403/1997); che non vale per i minorenni il divieto di benefici penitenziari per tre anni dopo la revoca di altri precedenti (sent. 436/1999).

Ulteriore conferma della esigenza di un allineamento delle regole dell'esecuzione da applicarsi nei confronti dei minori ai principi espressi nelle richiamate pronunce della Corte costituzionale si rinviene nel recente ddl 2798/15, approvato dalla Camera dei deputati il 23 settembre 2015.

Il predetto decreto, infatti, che si iscrive in una prospettiva di generale consolidamento delle opportunità di accesso alle misure ex extracarcerarie e indica, tra i principi e i criteri direttivi per la riforma dell'ordinamento penitenziario, l'eliminazione di automatismi e preclusioni che impediscono o rendono gravoso, per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo (art. 31, lettera e), prevede espressamente con riferimento al processo penale minorile «...l'adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze educative...» dei minori (art. 31, lett. o). Tale indicazione è poi declinata in numerosi specifici criteri direttivi che hanno riferimento anche alle misure alternative alla detenzione, prevedendo la loro conformità alle istanze educative del condannato, l'ampliamento dei criteri di accesso e l'eliminazione di ogni automatismo e preclusione per la revoca o per la concessione dei benefici penitenziari, in contrasto con la funzione rieducativa della pena e con il principio dell'individualizzazione del trattamento.

Considera la Corte che la sospensione dell'ordine di esecuzione della pena previsto dall'art. 656, comma 5, codice di procedura penale rappresenta il complemento necessario alla previsione delle misure alternative alla detenzione carceraria, perché evita gli effetti desocializzanti correlati a un passaggio diretto in carcere del condannato che provenga dalla libertà e che potrebbe avere diritto, previa valutazione nel merito rimessa al Tribunale di sorveglianza, a misura alternativa.

Nel caso di condannato per reato commesso da minore, per il quale il sistema di giustizia penale prevede il carcere come risorsa estrema, il meccanismo della sospensione della pena, volto ad evitare un impatto con la struttura carceraria si presenta, quindi inestricabilmente connesso con la finalità (ri)-educativa della pena. Pertanto, il rigido automatismo che preclude la sospensione - peraltro di per sé privo di apprezzabile significato di «difesa sociale», fondandosi la preclusione solo su presunzione legale generale e astratta di aver riportato una condanna per taluni reati - assume, per il condannato da minore, un significato configgente con la richiamata funzione (ri)-educatrice della pena perché lo conduce, comunque, in carcere, demandandogli l'attivazione del procedimento per l'applicazione di



misure alternative, con protrazione nel tempo di quello stato detentivo che, nel processo penale minorile, rappresenta l'ultima opzione praticabile.

Alla luce di quanto considerato, appare quindi non manifestamente infondato il prospettato dubbio di costituzionalità, sotto il profilo che il divieto di sospensione dell'esecuzione della pena possa irrimediabilmente compromettere le specifiche esigenze costituzionali che debbono informare il diritto penale minorile.

Il dubbio di costituzionalità non è superabile alla stregua dei rilievi svolti dal PG in ordine all'esistenza di istituti, propri del processo penale minorile (quali il perdono giudiziale, l'irrelevanza del fatto, la messa alla prova...), che consentono risoluzioni alternative alla pena detentiva, per l'evidente ragione che l'esistenza di istituti peculiari nell'ambito della fase di cognizione del processo penale minorile, non esclude la necessità che anche la fase esecutiva sia disciplinata da regole ispirate all'esigenza costituzionalizzata all'art. 31 della Costituzione, nel suo collegamento con l'art. 27, terzo comma, di preservare eventuali processi educativi in atto, valorizzando, e non compromettendo, ogni sintomo di evoluzione in positivo

Poiché la questione, come si desume dalla pregressa narrazione, è evidentemente rilevante nel caso di specie, gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale, con sospensione del procedimento esecutivo in corso, esitato nell'emissione di ordine di esecuzione della pena in forma carceraria, e con conseguente scarcerazione dell'imputato ricorrente se non detenuto per altra causa.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87,

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a) c.p.p., in relazione agli articoli 27, 3° comma, e 31 della Costituzione nella parte in cui prevede il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione anche per titolo esecutivo di reati commessi da minorenni;

dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il procedimento esecutivo in corso, disponendo altresì l'immediata scarcerazione di V. S. se non per altra causa detenuto;

dispone che la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore, al Procuratore Generale, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti.

Milano, 2 febbraio 2016

Il Presidente estensore: BIANCA LA MONICA

16C00115

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-016) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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.

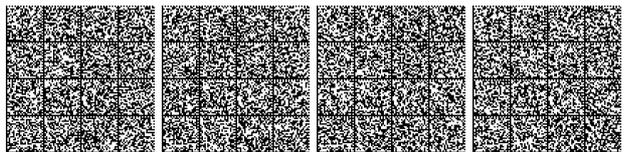
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)** - annuale € **302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)** - semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)** - annuale € **86,72**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)** - semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

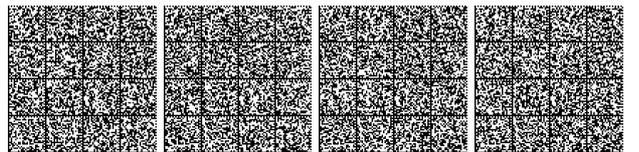
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 8,00

