

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 29

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 20 luglio 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. **168.** Ordinanza 3 maggio - 13 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico - Disposizioni concernenti il processo di mobilità e di stabilizzazione del personale delle Province.
 – Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 425 e 426. Pag. 1
- N. **169.** Ordinanza 1° giugno - 13 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Imposte e tasse - Imposta municipale propria (IMU) - Istituzione e disciplina.
 – «Legge istitutiva» dell'imposta municipale propria (IMU); decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di Federalismo Fiscale Municipale), art. 8; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 - art. 13. Pag. 2
- N. **170.** Ordinanza 14 giugno - 13 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Commissariamento delle amministrazioni provinciali.
 – Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), art. 1, commi 325 e 441. Pag. 6
- N. **171.** Ordinanza 15 giugno - 13 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Commissariamento delle amministrazioni provinciali.
 – Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), art. 1, comma 325. Pag. 7
- N. **172.** Ordinanza 6 - 13 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Impiego pubblico - Personale regionale di ruolo iscritto all'ordine dei giornalisti addetto agli uffici stampa - Possibilità di optare per il trattamento economico previsto dal contratto collettivo di lavoro giornalistico con conseguente trasformazione del rapporto di lavoro in rapporto a tempo indeterminato non di ruolo.
 – Legge della Regione Marche 6 agosto 1997, n. 51 (Norme per il sostegno dell'informazione e dell'editoria locale), art. 7, comma 3. Pag. 9
- N. **173.** Sentenza 5 - 13 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Previdenza - Trattamenti corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatoria complessivamente superiore da quattordici a trenta volte il trattamento minimo INPS - Assoggettamento ad un contributo di solidarietà a decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni - Misura della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici - Contributo di solidarietà sui redditi oltre il limite di trecentomila euro.
 – Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), art. 1, commi 483, 486, 487 e 590. Pag. 13



- N. 174. Sentenza 15 giugno - 14 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Previdenza - Pensione di reversibilità - Matrimonio con il dante causa contratto ad età del medesimo superiore a settanta anni, con una differenza di età tra i coniugi superiore a venti anni - Riduzione, con effetto sulle pensioni decorrenti dal 1° gennaio 2012, dell'aliquota percentuale della pensione a favore dell'assicurato - Esclusione della riduzione in presenza di figli di minore età, studenti, ovvero inabili.
 - Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 18, comma 5..... Pag. 23
- N. 175. Sentenza 21 giugno - 14 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Mafia e criminalità organizzata - Assunzione nei ruoli regionali delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata per chiamata diretta e personale con livello contrattuale e qualifica corrispondenti al titolo di studio posseduto - Individuazione dei beneficiari e dei soggetti obbligati - Riconoscimento del diritto ad assentarsi dal posto di lavoro per un numero massimo di cento ore annue retribuite al fine di partecipare a iniziative pubbliche per la diffusione della cultura della legalità.
 - Legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12 (Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno), artt. 7, commi 1, 3 e 5, 8, commi 1 e 3. Pag. 29
- N. 176. Sentenza 4 maggio - 14 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico - Personale in mobilità ex art. 1, commi da 421 a 425 della legge n. 190 del 2014 non completamente ricollocato al 31 dicembre 2016 - Definizione, a cura degli enti di area vasta, di criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale del personale non dirigenziale con maggiore anzianità contributiva, previo confronto con le organizzazioni sindacali - Collocamento in disponibilità per il personale in soprannumero.
 - Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, comma 428. Pag. 37
- N. 177. Ordinanza 1° giugno - 14 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati e pene - Abuso d'ufficio - Inclusione, secondo il "diritto vivente", dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione tra le violazioni di legge rilevanti per la configurabilità del reato.
 - Codice penale, art. 323..... Pag. 43
- N. 178. Sentenza 6 - 15 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Edilizia e urbanistica - Distanza minima tra fabbricati - Estensione della deroga ai limiti fissati dal D.M. Lavori Pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 anche ad interventi su singoli edifici non oggetto di un più ampio intervento di trasformazione.
 - Legge della Regione Marche 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015" e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 "Bilancio di previsione per l'anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017"), art. 10, nella parte in cui modifica l'art. 35 della legge regionale 4 dicembre 2014, n. 33 (Assestamento del bilancio 2014)..... Pag. 46



- N. 179. Sentenza 15 giugno - 15 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Giustizia amministrativa - Controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica - Devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche nel caso di azione giudiziale proposta dalla pubblica amministrazione nei confronti del privato.
 – Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2), e lett. f). Pag. 49
- N. 180. Ordinanza 21 giugno - 15 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Straniero e apolide - Assegno sociale - Condizioni - Titolarità della carta di soggiorno.
 – Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), art. 80, comma 19. Pag. 55
- N. 181. Ordinanza 22 giugno - 15 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Straniero e apolide - Assegno sociale - Condizioni - Titolarità della carta di soggiorno.
 – Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), art. 80, comma 19. Pag. 58
- N. 182. Ordinanza 6 - 15 luglio 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati e pene - Pene accessorie - Ritiro della patente di guida in caso di condanna per reati in materia di uso o traffico di stupefacenti, da eseguirsi dopo l'espiazione della pena principale detentiva.
 – Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 85. Pag. 60

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 29. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 giugno 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
Acque - Norme della Regione Abruzzo - Canoni di concessione per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico - Determinazione in base alla "potenza efficiente netta" di ciascun impianto, come ufficialmente definita dall'AEEGSI (Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico).
Ambiente - Parchi e aree naturali - Norme della Regione Abruzzo - Svolgimento di attività cinofile e cinotecniche per otto mesi all'anno su una superficie non inferiore al cinquanta per cento delle zone B, C e D dei parchi naturali regionali e non inferiore al trenta per cento di quella delle riserve naturali regionali guidate, controllate e speciali.
 – Legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), artt. 1, comma 1, lett. a), b) e c), sostitutive, rispettivamente, dei commi 1, 1-bis e 1-ter dell'art. 12 della legge regionale 3 agosto 2011, n. 25 (Disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore del territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenze di acque pubbliche); 4, modificativo degli artt. 8, 9 e 19 della legge regionale 21 giugno 1996, n. 38 (Legge quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa). Pag. 63



- N. 30. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 giugno 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Campania - Protrazione della possibilità di interventi in deroga agli strumenti urbanistici.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Campania - Obbligo per il nuovo aggiudicatario di concessioni demaniali marittime di corrispondere un indennizzo al concessionario uscente.

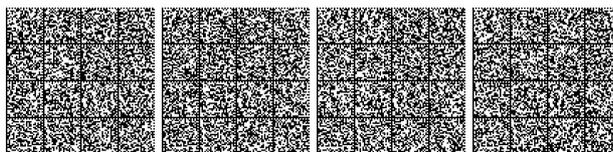
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Finanziamento aggiuntivo di euro 300.000 in favore della Città metropolitana di Napoli per l'intervento "Apertura svincoli SP I circonvallazione esterna di Napoli e SP 500".

Tutela e sicurezza sul lavoro - Norme della Regione Campania - Obbligo del direttore di lavori edili privati di trasmettere al SUE (sportello unico per l'edilizia) il DURC (documento unico di regolarità contributiva) dell'impresa esecutrice.

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Assunzione da parte della Regione delle opportune azioni per l'incremento delle strutture accreditate con i sistemi PET/TC.

- Legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), artt. 8, in particolare comma 1, lettere *b), e), f), g), h)*, nn. 1), 2), 3) e 4), e *l)*, rispettivamente modificative degli artt. 4, comma 2, lett. *g)*, 6-*bis*, comma 4, 7, commi 5 e 8-*bis*, 7-*bis* e 12, comma 4-*bis*, della legge regionale 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa); 17, commi 3, 4, 5 e 6; 19, comma 10; 21, comma 1, lett. *d)*; e 22, comma 4, lett. *a)*, aggiuntiva del comma 151-*bis* all'art. 1 della legge regionale 7 agosto 2014, n. 16 ("Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)").

Pag. 74



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 168

Ordinanza 3 maggio - 13 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Disposizioni concernenti il processo di mobilità e di stabilizzazione del personale delle Province.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, commi 425 e 426.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: 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. 1, commi 425 e 426, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 27 febbraio 2015, depositato il 9 marzo 2015 ed iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2015.

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

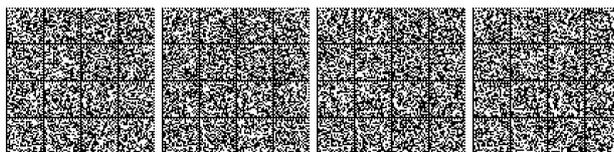
udito nell'udienza pubblica del 3 maggio 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

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

Ritenuto che, con il ricorso in epigrafe resistito dal Presidente del Consiglio dei ministri, la Regione Veneto ha impugnato - per sospetto contrasto con gli artt. 3, 5, 35, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, primo, secondo e quarto comma, e 120 della Costituzione - varie disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), tra le quali, per quanto qui rileva, quelle di cui ai commi 425 e 426 del suo articolo 1.

Considerato che, con riguardo alle due suddette disposizioni, concernenti il processo di mobilità e di stabilizzazione del personale delle Province, la ricorrente, con l'atto introduttivo del giudizio, non ha formulato alcuna specifica censura e, solo con successive memorie, ne ha tardivamente - e quindi inammissibilmente - motivato l'impugnativa in ragione di un loro prospettato «nesso di "conseguenzialità logico giuridica"» con la disposizione di cui al precedente comma 421, in tema di riduzione forzata della dotazione organica delle Province: disposizione, quest'ultima, il cui esame, riservato a distinta pronuncia, ha superato, comunque, il vaglio di costituzionalità (sentenza n. 159 del 2016);

che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 425 e 426, della legge n. 190 del 2014 è, pertanto, manifestamente inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 425 e 426, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promossa, in riferimento agli artt. 3, 5, 35, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, primo, secondo e quarto comma, e 120 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con l'ordinanza in epigrafe indicata.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

T_160168

N. 169

Ordinanza 1° giugno - 13 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta municipale propria (IMU) - Istituzione e disciplina.

- «Legge istitutiva» dell'imposta municipale propria (IMU); decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di Federalismo Fiscale Municipale), art. 8; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 - art. 13.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della «legge istitutiva» dell'imposta municipale propria (IMU), dell'art. 8 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), e dell'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, promossi dalle Commissioni tributarie provinciali di Massa Carrara e di Novara con ordinanze del 25 marzo e del 26 ottobre del 2015, rispettivamente iscritte al n. 219 del registro ordinanze 2015 ed al n. 18 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2015 e n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e della Confederazione italiana della proprietà edilizia (Confedilizia);

udito nella camera di consiglio del 1° giugno 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che, con ordinanza del 25 marzo 2015 (r.o. n. 219 del 2015), la Commissione tributaria provinciale di Massa Carrara ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della «legge istitutiva» dell'imposta municipale propria (IMU) in riferimento agli artt. 42 e 53 Cost.;

che ad avviso del giudice rimettente l'IMU, colpendo un reddito virtuale, anche ove l'immobile non possa produrlo, violerebbe il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., in quanto dovuta a prescindere dalla percezione di un reddito da parte del proprietario del bene, chiamato ad adempiere all'obbligazione tributaria indipendentemente da disponibilità finanziarie sufficienti a pagare quanto dovuto e quindi costretto a svendere il bene, a ricorrere a forme di finanziamento penalizzanti o a rilasciare l'immobile al Comune;

che, alla luce di tali ultime considerazioni, l'imposta contrasterebbe anche con l'art. 42 Cost., in quanto impedirebbe il mantenimento della proprietà acquistata a titolo successorio da parte di soggetti privi di reddito che potrebbero destinare l'immobile ad abitazione personale;

che il giudice *a quo* riferisce di essere stato adito da un contribuente che ha impugnato il silenzio rifiuto del Comune di Aulla formatosi in ordine alle istanze di restituzione di quanto versato a titolo di IMU negli anni 2012 e 2013, onde, secondo il rimettente, la rilevanza della questione;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha anzitutto eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate, atteso che l'ordinanza non individuerebbe esattamente le disposizioni censurate, non offrirebbe un'adeguata ricostruzione del quadro normativo di riferimento, conterrebbe censure assolutamente generiche e, fornendo un'insufficiente descrizione della fattispecie, non permetterebbe di verificare la necessità di applicazione delle disposizioni della cui legittimità costituzionale il rimettente dubita;

che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, nel merito la censura sollevata in riferimento all'art. 53 Cost. sarebbe comunque infondata, in quanto il presupposto dell'imposta non consisterebbe nella percezione di un reddito ma nel possesso di immobili;

che, quanto all'asserito contrasto con l'art. 42 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea come la garanzia costituzionale della proprietà privata non sia d'ostacolo a scelte impositive rispettose degli artt. 3 e 53 Cost., in quanto la compressione del principio di tutela della proprietà avverrebbe allo scopo di realizzare il riparto solidaristico del carico del concorso alle spese pubbliche e sociali, avendo come limite invalicabile soltanto l'ossequio al principio di uguaglianza;

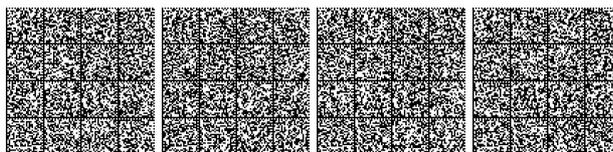
che è intervenuta in giudizio la Confederazione italiana della proprietà edilizia (Confedilizia), non costituita in quello principale, argomentando in ordine all'ammissibilità dell'intervento spiegato e, nel merito, sostenendo la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Massa Carrara;

che la medesima Confedilizia ha depositato una memoria illustrativa in prossimità dell'udienza camerale, ribadendo l'ammissibilità del proprio intervento e la fondatezza delle questioni sollevate dal rimettente;

che, con ordinanza del 26 ottobre 2015 (r.o. n. 18 del 2016), la Commissione tributaria provinciale di Novara ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), e dell'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, in riferimento agli artt. 2, 3, 42, secondo comma, 47, primo comma, e 53 Cost.;

che il rimettente rammenta come l'art. 8 del d.lgs. n. 23 del 2011 abbia istituito l'IMU - in sostituzione, per la componente immobiliare, dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e delle addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari afferenti ai beni non locati, nonché dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) - e l'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 ne abbia anticipato l'applicazione in via sperimentale a decorrere dall'anno 2012;

che, ad avviso del giudice *a quo*, l'IMU contrasterebbe anzitutto con gli artt. 3 e 53 Cost., in quanto, a parità di imponibile e di aliquota, si applicherebbe a tutti i contribuenti a prescindere dalle singole posizioni economiche e reddituali, sebbene la capacità contributiva del singolo soggetto vada valutata nel suo complesso e non desunta dal solo possesso di immobili, per quanto indice di agio;



che, pertanto, un'imposizione quale quella in considerazione, gravando ugualmente su contribuenti di alto e di basso reddito, prescinderebbe dall'effettiva capacità contributiva degli stessi - la cui entità risulterebbe ricostruita in termini distorti e fittizi, anche in ragione della mancata considerazione dei costi di mantenimento del bene e dell'eventuale mutuo accesso per l'acquisto - penalizzando maggiormente i secondi, anche nella possibilità di risparmiare, in spregio al principio di uguaglianza ed ai principi di capacità contributiva e di progressività;

che, secondo il rimettente, il mancato adattamento dell'imposta alla capacità contributiva specifica ed effettiva del contribuente, oltre a violare il principio di uguaglianza, si porrebbe in contrasto con il principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost.;

che, infine, l'imposta istituita e disciplinata dalle norme censurate, non tenendo conto della situazione economica contingente, caratterizzata da una profonda crisi incidente negativamente sul reddito dei contribuenti e sul valore degli immobili, violerebbe anche gli artt. 42, secondo comma, e 47, primo comma, Cost., in quanto colpirebbe «il diritto di mantenere la proprietà privata» e la disponibilità di beni immobili, accumulo di ricchezza equiparabile ad una forma di risparmio statico;

che il giudice *a quo* riferisce di essere stato adito da un contribuente che ha impugnato il silenzio rifiuto del Comune di Miasino formatosi in ordine all'istanza di rimborso di quanto versato a titolo di IMU nell'anno 2012, chiedendo la condanna dell'ente alla restituzione: la questione sarebbe rilevante in quanto il riconoscimento del diritto al rimborso dipenderebbe dalla declaratoria d'incostituzionalità delle disposizioni censurate ed andrebbe negato in caso contrario;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha sollevato eccezioni di inammissibilità e svolto nel merito argomenti difensivi coincidenti con quelli sviluppati in relazione alle questioni proposte dalla Commissione tributaria provinciale di Massa Carrara;

che è intervenuta in giudizio la Confedilizia, non costituita in quello principale, argomentando in ordine all'ammissibilità dell'intervento spiegato e, nel merito, sostenendo la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Novara;

che la medesima Confedilizia ha depositato una memoria illustrativa in prossimità dell'udienza camerale, ribadendo l'ammissibilità del proprio intervento e la fondatezza delle questioni sollevate dal rimettente.

Considerato che, con ordinanza del 25 marzo 2015 (r.o. n. 219 del 2015), la Commissione tributaria provinciale di Massa Carrara ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della «legge istitutiva» dell'imposta municipale propria (IMU) in riferimento agli artt. 42 e 53 Cost.;

che, con ordinanza del 26 ottobre 2015 (r.o. n. 18 del 2016), la Commissione tributaria provinciale di Novara ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), e dell'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, in riferimento agli artt. 2, 3, 42, secondo comma, 47, primo comma, e 53 Cost.;

che in entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, eccependo in via preliminare l'inammissibilità delle questioni sollevate - per mancata esatta individuazione delle disposizioni censurate, inadeguata ricostruzione del quadro normativo di riferimento, genericità delle censure ed insufficiente descrizione della fattispecie - e, nel merito, deducendone l'infondatezza;

che in entrambi i giudizi è intervenuta la Confederazione italiana della proprietà edilizia (Confedilizia), non costituita nei giudizi a quibus, argomentando in ordine all'ammissibilità degli interventi spiegati e, nel merito, sostenendo la fondatezza delle questioni di legittimità sollevate dai rimettenti;

che, in via preliminare, deve essere disposta la riunione dei giudizi promossi con le indicate ordinanze, entrambe aventi ad oggetto la normativa che istituisce e disciplina l'IMU, censurata in riferimento a parametri costituzionali in larga misura coincidenti;

che, sempre in via preliminare, devono essere dichiarati inammissibili gli interventi spiegati da Confedilizia, che non è parte nei giudizi a quibus;

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 221 del 2015), sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale ed i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura;

che la Confedilizia non è parte nei giudizi principali né risulta essere titolare di un siffatto interesse qualificato, atteso che quest'ultimo è suscettibile di essere inciso solo in maniera mediata e riflessa dalla pronuncia di questa Corte sulla normativa di istituzione e di disciplina dell'IMU;

che conseguentemente gli interventi spiegati devono essere dichiarati inammissibili;

che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Massa Carrara in riferimento agli artt. 42 e 53 Cost. sono manifestamente inammissibili;

che il giudice rimettente, limitandosi a censurare la «legge istitutiva» dell'IMU ed omettendo di descrivere compiutamente la fattispecie al suo esame, non individua le norme della cui legittimità costituzionale dubita;



che «dalla mancata indicazione della norma censurata (ordinanze n. 307 del 2011, n. 227 del 2007 e n. 85 del 2003), che, all'esame dell'intero contesto dell'atto di rimessione, non risulta identificabile nemmeno per indicazione implicita, stante anche la carenza descrittiva della fattispecie concreta» (ordinanza n. 312 del 2012) deriva l'inammissibilità delle questioni sollevate;

che l'impossibilità, per le enunciate ragioni, di una precisa individuazione delle norme censurate si riverbera inevitabilmente sulla rilevanza della questione, non potendosi valutare la necessità di applicazione delle norme stesse (ordinanza n. 312 del 2012);

che anche le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8 del d.lgs. n. 23 del 2011 e 13 del d.l. n. 201 del 2011, sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Novara in riferimento agli artt. 2, 3, 42, secondo comma, 47, primo comma, e 53 Cost., sono manifestamente inammissibili;

che le doglianze proposte - le quali investono nella loro totalità gli articoli indicati, composti da numerosi commi che, a loro volta, rinviando spesso ad altre disposizioni - si risolvono sostanzialmente nella censura dell'intero complesso normativo riguardante l'istituzione e la disciplina dell'imposta, nei suoi aspetti sostanziali e procedimentali;

che la circostanza che le disposizioni impugnate abbiano oggetti eterogenei rende le questioni inammissibili (sentenza n. 263 del 1994), stante anche l'impossibilità di selezionare le norme da applicare nel giudizio *a quo*, cui circoscrivere lo scrutinio, considerata l'insufficiente descrizione della fattispecie concreta;

che, peraltro, «il giudice *a quo* è tenuto ad individuare la norma, o la parte di essa, che determina la paventata violazione dei parametri costituzionali invocati (*ex plurimis*, ordinanze n. 21 del 2003, n. 337 del 2002 e n. 97 del 2000)» (sentenza n. 218 del 2014) a pena di inammissibilità della questione;

che, pertanto, le questioni sollevate dalle ordinanze indicate in epigrafe risultano manifestamente inammissibili.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale della «legge istitutiva» dell'imposta municipale propria (IMU), sollevate, in riferimento agli artt. 42 e 53 Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Massa Carrara con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), e dell'art. 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 42, secondo comma, 47, primo comma, e 53 Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Novara con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO



N. 170

Ordinanza 14 giugno - 13 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Commissariamento delle amministrazioni provinciali.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), art. 1, commi 325 e 441.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 325 e 441, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), promossi dalle Regioni Lombardia e Piemonte con ricorsi notificati il 25 febbraio 2014, depositati in cancelleria il 5 ed il 7 marzo 2014 ed iscritti ai nn. 16 e 20 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 14 giugno 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per le Regioni Lombardia e Piemonte e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorsi depositati, rispettivamente, il 5 e il 7 marzo 2014, la Regione Lombardia e la Regione Piemonte hanno impugnato l'art. 1, commi 325 e 441, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), in riferimento agli artt. 1, 3, 5, 81, 97, 114, 117, primo comma (in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439), 136 della Costituzione e VIII disposizione transitoria e finale Cost., nonché in relazione all'art. 15, comma 2, e 21 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione);

che, con atti depositati il 4 aprile 2014, si è costituito nei rispettivi giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che i ricorsi siano dichiarati inammissibili o infondati;

che, in data 5 gennaio 2016, le Regioni ricorrenti hanno depositato memoria, segnalando che, dopo la presentazione del ricorso, è entrata in vigore la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), e ribadendo l'incostituzionalità delle disposizioni censurate;

che, nella medesima data, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato, in entrambi i giudizi, memoria, asserendo che il mutato quadro normativo confermava la natura transitoria della normativa impugnata e la sua legittimità ed insistendo sulle proprie conclusioni rassegnate nell'atto di costituzione;

che, successivamente, le Regioni Lombardia e Piemonte, con atti depositati nella cancelleria di questa Corte, rispettivamente, in data 1° e 7 giugno 2016, hanno rinunciato, ciascuna, al proprio ricorso;



che in data 13 giugno 2016, per entrambi i ricorsi è stata depositata accettazione della rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, come da delibera del Consiglio dei ministri del 10 giugno 2016.

Considerato che, i ricorsi, aventi ad oggetto le medesime disposizioni, vanno riuniti;

che con riguardo alle questioni proposte vi è stata rinuncia da parte delle Regioni ricorrenti e accettazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri;

che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (*ex multis*, ordinanze n. 119 e n. 35 del 2016, n. 93, n. 79 e n. 73 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara estinti i processi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

T_160170

N. 171

Ordinanza 15 giugno - 13 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Commissariamento delle amministrazioni provinciali.

– Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), art. 1, comma 325.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 325, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 25-26 febbraio 2014, depositato in cancelleria il 7 marzo 2014 e iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 15 giugno 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 7 marzo 2014, la Regione Veneto ha impugnato l'art. 1, comma 325, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), in riferimento agli artt. 5, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione;

che, con atto depositato il 4 aprile 2014, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato;

che, in data 22 dicembre 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato, in entrambi i giudizi, memoria, segnalando che, dopo la presentazione del ricorso, è stata adottata la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), ed insistendo sulle proprie conclusioni rassegnate nell'atto di costituzione;

che in data 5 gennaio 2016 la Regione Veneto ha depositato memoria, ribadendo l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate anche a seguito del mutato quadro normativo;

che, con atto depositato il 2 febbraio 2016, la Regione Veneto ha rinunciato al ricorso;

che in data 23 febbraio 2016 è stata depositata accettazione della rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, come da delibera del Consiglio dei ministri del 10 febbraio 2016.

Considerato che con riguardo alla questione proposta vi è stata rinuncia da parte della Regione ricorrente e accettazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri;

che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (*ex multis*, ordinanze n. 119 e n. 35 del 2016, n. 93, n. 79 e n. 73 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO



N. 172

Ordinanza 6 - 13 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Personale regionale di ruolo iscritto all'ordine dei giornalisti addetto agli uffici stampa - Possibilità di optare per il trattamento economico previsto dal contratto collettivo di lavoro giornalistico con conseguente trasformazione del rapporto di lavoro in rapporto a tempo indeterminato non di ruolo.

- Legge della Regione Marche 6 agosto 1997, n. 51 (Norme per il sostegno dell'informazione e dell'editoria locale), art. 7, comma 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: 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. 7, comma 3, della legge della Regione Marche 6 agosto 1997, n. 51 (Norme per il sostegno dell'informazione e dell'editoria locale), promosso con ordinanza del 31 ottobre 2013 dal Tribunale ordinario di Ancona nei procedimenti civili riuniti vertenti tra M.R. e F.S. e la Regione Marche, iscritta al n. 151 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

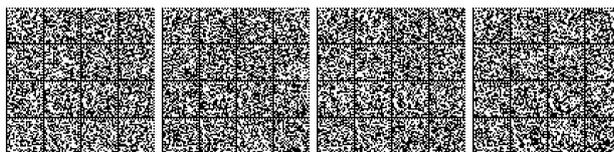
udito l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto che nel corso di due giudizi civili riuniti, promossi nei confronti della Regione Marche da due dipendenti regionali, il Tribunale ordinario di Ancona, con ordinanza del 31 ottobre 2013, ha sollevato, «in riferimento agli artt. 3 e 117 della Costituzione, artt. 1, comma 3, e 45 del decreto legislativo n. 165/2001 ed artt. 9 comma 5 e 10 della legge n. 150/2000», questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge della Regione Marche 6 agosto 1997, n. 51 (Norme per il sostegno dell'informazione e dell'editoria locale);

che ai sensi della disposizione censurata «Il personale regionale di ruolo iscritto all'ordine dei giornalisti e che svolge mansioni giornalistiche negli uffici stampa della Regione può optare per il trattamento economico previsto dal contratto collettivo di lavoro giornalistico. In tal caso il rapporto di lavoro è trasformato in rapporto a tempo indeterminato non di ruolo»;

che il rimettente premette che i ricorrenti hanno esercitato il diritto di opzione previsto dal richiamato art. 7, comma 3, e che, di fronte al rifiuto opposto dalla Regione Marche, hanno chiesto che essa sia condannata ad applicare nei loro confronti il trattamento economico proprio del contratto nazionale giornalistico a tempo indeterminato, con il riconoscimento della qualifica di redattore con trenta mesi di attività, con conseguente obbligo di iscrizione all'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani e con diritto al pagamento delle differenze retributive;

che in ordine alla rilevanza delle questioni, il Tribunale ordinario di Ancona deduce che dall'applicazione della norma impugnata dipenderebbe l'accoglimento dei ricorsi, in quanto essa comporterebbe non solo l'estensione di un contratto collettivo di diritto comune ai dipendenti degli enti locali addetti agli uffici stampa, con le correlate complesse conseguenze economiche e giuridiche, ma anche un incremento del loro trattamento retributivo;



che il rimettente rileva, altresì, che la Regione Marche non ha contestato l'esistenza dei requisiti per l'applicazione della normativa invocata dai ricorrenti e, in particolare, la circostanza dello svolgimento di attività giornalistica;

che quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, viene lamentata la violazione degli artt. 117 e 3 Cost.;

che il giudice *a quo* richiama, in proposito, la sentenza di questa Corte n. 189 del 2007, ritenendo che le censure sollevate in quell'occasione valgano anche con riguardo alla norma impugnata nel presente giudizio;

che a suo avviso, infatti, anche il legislatore marchigiano, nel prevedere che, a domanda del singolo dipendente, gli addetti agli uffici stampa della Regione possano optare per il trattamento economico previsto dal contratto collettivo di lavoro giornalistico, avrebbe violato i limiti della propria potestà legislativa e, in particolare, il principio generale desumibile dagli artt. 2 e 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), secondo il quale il trattamento economico dei dipendenti pubblici, il cui rapporto di lavoro è stato privatizzato, deve essere disciplinato dalla contrattazione collettiva;

che viene richiamato, a questo riguardo, l'art. 1, comma 3, del menzionato decreto legislativo, ai sensi del quale «Le disposizioni del presente decreto costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le Regioni a statuto ordinario si attengono ad esse tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti. I principi desumibili dall'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, e dall'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni ed integrazioni, costituiscono altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica»;

che, inoltre, secondo il rimettente, sarebbe altresì violato l'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), ai sensi del quale «Negli uffici stampa l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali sono affidate alla contrattazione collettiva nell'ambito di una speciale area di contrattazione, con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica»;

che anche tale disposizione, infatti, sarebbe dotata di copertura costituzionale nei confronti del legislatore regionale, in forza dell'art. 10 della stessa legge n. 150 del 2000, il quale dispone che «Le disposizioni del presente capo costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e si applicano, altresì, alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti e nel rispetto degli statuti e delle relative norme di attuazione»;

che l'applicazione della disposizione impugnata, pertanto, comporterebbe un sicuro incremento della retribuzione, con conseguente aggravio della finanza pubblica;

che con atto depositato il 13 ottobre 2014 si è costituita in giudizio la Regione Marche, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate;

che secondo la Regione, sia il censurato art. 7, comma 3, sia le norme statali invocate come parametri interposti, sono precedenti all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); né i richiamati parametri interposti hanno subito alcuna modifica rispetto alla loro formulazione originaria;

che tali norme, pertanto, dovrebbero essere collocate all'interno del quadro legislativo e costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V; in quel contesto, sia le disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001, sia quelle della legge n. 150 del 2000, costituivano principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione», come confermato dallo stesso art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001;

che nella vigenza del vecchio Titolo V la sopravvenienza di principi fondamentali incompatibili con le disposizioni regionali previgenti ne comportava l'abrogazione, ai sensi dell'art. 10 della legge 10 febbraio 1962, n. 53 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali);

che tale norma, prevedendo che «[l]e leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali di cui al primo comma dell'articolo precedente abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse. I Consigli regionali dovranno portare alle leggi regionali le conseguenti necessarie modificazioni entro novanta giorni», si configurava alla stregua di una clausola abrogativa espressa ad effetto permanente, ancorché l'effetto abrogativo fosse differito allo scadere del termine di novanta giorni previsto ai fini dell'adeguamento, da parte delle Regioni, ai nuovi principi fondamentali dettati dal legislatore statale;

che dunque, in applicazione del richiamato art. 10, l'abrogazione dell'art. 7, comma 3, della legge regionale n. 51 del 1997, avrebbe avuto luogo il novantunesimo giorno dopo l'entrata in vigore dei nuovi principi fondamentali con esso contrastanti, poiché la Regione non si era adeguata a questi ultimi entro il termine previsto; e quindi, a partire dal



6 settembre 2000, laddove si ritenga che dagli artt. 9, comma 5, e 10, della legge n. 150 del 2000 (entrata in vigore il 7 giugno 2000), fosse già ricavabile il principio della regolazione mediante contrattazione collettiva del trattamento economico dei dipendenti pubblici il cui rapporto di lavoro fosse stato “privatizzato”; ovvero, al più tardi, a partire dal 29 giugno 2001, qualora si ritenga, invece, che tale principio fosse più che altro desumibile dagli artt. 2 e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001 (entrato in vigore il 30 marzo 2001);

che l’orientamento secondo il quale, nel previgente quadro costituzionale, il contrasto tra i principi fondamentali sopravvenuti e la legislazione regionale con essi incompatibile dovesse essere risolto facendo leva sul criterio cronologico e sul conseguente effetto abrogativo, sarebbe stato fatto proprio dalla giurisprudenza costituzionale;

che in particolare, questa Corte, con la sentenza n. 40 del 1972, avrebbe chiarito come si sarebbe dovuto risolvere tale contrasto: in questi casi l’interprete, trascorsi i novanta giorni per l’adeguamento del quadro normativo regionale, avrebbe dovuto applicare il criterio cronologico e considerare abrogate le disposizioni regionali contrarie ai nuovi principi fondamentali;

che la richiamata sentenza precisava come il ricorso a tale criterio fosse pur sempre subordinato alla sussistenza delle condizioni necessarie a produrre l’effetto abrogativo, ai sensi dell’art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile;

che l’opinione secondo la quale l’abrogazione sarebbe stata lo strumento più idoneo a risolvere il contrasto tra leggi regionali e leggi statali recanti nuovi principi fondamentali, era stata fatta propria anche dalla dottrina prevalente;

che in questi casi, il ricorso all’istituto dell’abrogazione avrebbe trovato ragione anche nella impossibilità, per il Governo, di impugnare in via principale le leggi regionali divenute incostituzionali a seguito dell’entrata in vigore dei nuovi principi fondamentali con esse incompatibili, con la conseguenza che tali vizi di illegittimità costituzionale sopravvenuta avrebbero potuto essere denunciati solo attraverso il giudizio in via incidentale;

che il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra gli atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), prevede la possibilità di impugnare dinanzi a questa Corte le leggi regionali e provinciali contrastanti con i nuovi principi fondamentali posti dal legislatore statale, ai quali la Regione o le Province autonome non si fossero adeguate;

che pertanto, ad avviso della Regione, il contrasto tra l’impugnato art. 7, comma 3, e gli artt. 1, comma 3, 2 e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché con gli artt. 9, comma 5, e 10 della legge n. 150 del 2000, andrebbe risolto nel senso dell’intervenuta abrogazione della prima disposizione da parte di quelle statali successive;

che neppure potrebbe valere, in contrario avviso, il richiamo fatto dal giudice *a quo* alla sentenza n. 189 del 2007; tale pronuncia, infatti, non sarebbe in alcun modo riferibile al caso di specie, riguardando disposizioni di legge di una Regione ad autonomia speciale, rispetto alla quale i parametri interposti invocati all’epoca dal giudice rimettente erano norme fondamentali di riforma economico-sociale, ossia limiti alla potestà legislativa esclusiva regionale;

che in quel caso, di conseguenza, non avrebbe potuto trovare applicazione l’art. 10 della legge n. 62 del 1953, poiché esso si occupa unicamente dell’incompatibilità tra disposizioni legislative regionali e nuovi principi fondamentali in materie di competenza concorrente entrati in vigore dopo di esse;

che in conclusione, secondo la Regione, il giudice rimettente, dinanzi al rilevato contrasto tra l’impugnato art. 7, comma 3, della legge reg. Marche n. 51 del 1997, e i principi fondamentali sopravvenuti (artt. 1, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, e artt. 9, comma 5, e 10 della legge n. 150 del 2000), avrebbe omesso di applicare l’art. 10 della legge n. 62 del 1953 e, dunque, di ritenere abrogata la disposizione regionale incompatibile con la legislazione statale recante i nuovi principi fondamentali;

che in tal modo, tuttavia, esso avrebbe erroneamente sollevato una questione di legittimità costituzionale che sarebbe manifestamente inammissibile per difetto assoluto di rilevanza;

che, in subordine, la Regione eccepisce la manifesta inammissibilità della questione per l’assoluta genericità nell’indicazione dei parametri costituzionali e, dunque, per l’indeterminatezza delle censure formulate in riferimento ad essi;

che secondo la difesa regionale, infatti, il Tribunale rimettente, nel denunciare il contrasto tra la disposizione regionale censurata e le evocate disposizioni statali, ritiene che da tale contrasto discenderebbe la violazione degli artt. 3 e 117 Cost., ma non indicherebbe alcuna ragione a sostegno dell’asserita violazione dell’art. 3 Cost.;

che il giudice *a quo*, inoltre, non attribuirebbe alcun rilievo alla circostanza che tanto l’oggetto della questione sollevata, quanto i parametri interposti, siano tutti precedenti all’entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001; né specificerebbe se la questione di legittimità costituzionale sia stata formulata in riferimento al riparto della potestà legislativa di cui al vecchio testo dell’art. 117 Cost., o alla sua versione attualmente vigente;



che, anche laddove questa Corte ritenesse che il rimettente abbia voluto riferirsi all'art. 117 Cost. come riformato nel 2001, l'ordinanza di rimessione avrebbe comunque omesso di individuare il titolo di potestà legislativa statale asseritamente violato, non avendo indicato con quale dei commi dell'attuale art. 117 Cost. la disposizione regionale censurata si porrebbe in contrasto;

che in riferimento alla censura secondo la quale la disposizione regionale impugnata comporterebbe «un sicuro e sensibile incremento della retribuzione posta a carico della finanza pubblica», con conseguente violazione dell'art. 9, comma 5, della legge n. 150 del 2000, il giudice *a quo* non spiegherebbe se la ragione di tale incremento consista nell'eventuale applicazione, in caso di esercizio del diritto di opzione, del trattamento economico stabilito nel contratto collettivo dei giornalisti, oppure nella durata del contratto, che diverrebbe a tempo indeterminato;

che nel primo caso, infatti, ad essere affetto da illegittimità costituzionale sopravvenuta sarebbe l'intero comma 3 dell'art. 7; nel secondo caso, invece, tale vizio riguarderebbe la norma regionale solo nella parte in cui prevede che il rapporto di lavoro si trasformi in rapporto a tempo indeterminato;

che con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione deduce la non fondatezza delle censure avanzate dal giudice *a quo*, in ragione della non sovrapponibilità del caso deciso da questa Corte con la sentenza n. 189 del 2007 a quello di cui al presente giudizio;

che quella decisione, infatti, aveva ad oggetto norme regionali che disponevano l'applicazione di contratti collettivi specifici a determinate figure di giornalisti o componenti degli uffici stampa regionali; l'impugnato art. 7, comma 3, invece, si limita a prevedere un semplice diritto di opzione a favore del trattamento economico «previsto dal contratto collettivo di lavoro giornalistico»;

che sarebbe sempre possibile, di conseguenza, la libera contrattazione collettiva tra le parti contrattuali, poiché la norma regionale offrirebbe al lavoratore semplicemente la possibilità di ottenere l'applicazione di uno specifico trattamento economico e non imporrebbe alcun obbligo in tal senso, come invece avveniva nel caso delle disposizioni regionali siciliane oggetto della richiamata pronuncia;

che, in definitiva, la mera possibilità di fruire di un determinato trattamento non potrebbe essere equiparata alla previsione dell'applicazione tout court delle norme che lo prevedono.

Considerato che il Tribunale ordinario di Ancona dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge della Regione Marche 6 agosto 1997, n. 51 (Norme per il sostegno dell'informazione e dell'editoria locale), il quale prevede che «Il personale regionale di ruolo iscritto all'ordine dei giornalisti e che svolge mansioni giornalistiche negli uffici stampa della Regione può optare per il trattamento economico previsto dal contratto collettivo di lavoro giornalistico. In tal caso il rapporto di lavoro è trasformato in rapporto a tempo indeterminato non di ruolo»;

che, secondo il rimettente, tale norma violerebbe gli artt. 3 e 117 della Costituzione, in riferimento al principio desumibile dagli artt. 1, comma 3, e 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), secondo il quale il trattamento economico dei dipendenti pubblici, il cui rapporto di lavoro è stato privatizzato, deve essere disciplinato dalla contrattazione collettiva;

che sarebbe, altresì, violato il principio di cui agli artt. 9, comma 5, e 10 della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), in quanto l'applicazione della disposizione censurata comporterebbe un incremento della retribuzione, con conseguente aggravio della finanza pubblica;

che, in riferimento alla censura relativa alla violazione dell'art. 117 Cost., il giudice *a quo* «non indica né quale materia sia quella incisa dall[a] norm[a] censurat[a], né la stessa tipologia di competenza legislativa statale - principale o concorrente - a suo dire violata» (sentenza n. 252 del 2009);

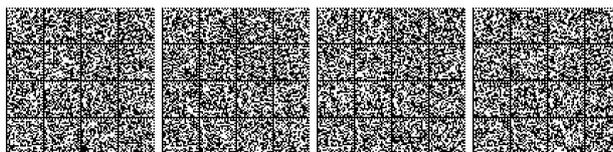
che ciò comporta l'assoluta genericità ed indeterminatezza del parametro che si assume violato;

che il rimettente omette, altresì, di specificare se la questione sia formulata in riferimento al testo dell'art. 117 Cost. anteriore alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), o a quello attualmente vigente;

che secondo l'orientamento di questa Corte «la normativa regionale denunciata deve essere valutata in riferimento ai parametri vigenti al momento della sua emanazione» (sentenze n. 130 del 2015 e n. 62 del 2012);

che, pertanto, l'omissione del rimettente si rivela decisiva, in quanto, sia l'oggetto della questione, sia i parametri interposti, sono anteriori alla riforma del Titolo V del 2001;

che la predetta omissione è sufficiente a ritenere manifestamente inammissibile la questione;



che non ha rilievo l'ulteriore motivo di inammissibilità avanzato dalla Regione, che appare peraltro infondato in quanto i principi che si assumono violati, contenuti nel d.lgs. n. 165 del 2001, erano in realtà già desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), e dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), non a caso richiamati dalle stesse disposizioni del d.lgs. n. 165 del 2001;

che anche la censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost. si presenta affetta da genericità e indeterminatezza, dal momento che il rimettente «si è sostanzialmente limitato ad indicare il parametro che sarebbe stato violato, omettendo, però, di specificare le ragioni che militerebbero a favore della tesi della illegittimità costituzionale della disposizione impugnata» (sentenza n. 38 del 2007);

che, dunque, la mancata esplicitazione delle argomentazioni atte a suffragare tale censura è causa di manifesta inammissibilità della questione sollevata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge della Regione Marche 6 agosto 1997, n. 51 (Norme per il sostegno dell'informazione e dell'editoria locale), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 117 della Costituzione, nonché agli artt. 1, comma 3, e 45 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), ed agli artt. 9, comma 5, e 10 della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), dal Tribunale ordinario di Ancona, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

T_160172

N. 173

Sentenza 5 - 13 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Trattamenti corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatoria complessivamente superiore da quattordici a trenta volte il trattamento minimo INPS - Assoggettamento ad un contributo di solidarietà a decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni - Misura della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici - Contributo di solidarietà sui redditi oltre il limite di trecentomila euro.

– Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), art. 1, commi 483, 486, 487 e 590.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 483, 486, 487 e 590, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), promossi dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Veneto, con ordinanza del 16 febbraio 2015, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, con ordinanza del 23 marzo 2015, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, con ordinanze dell'11 febbraio e 16 marzo 2015, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Umbria, con ordinanza del 22 aprile 2015 e dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, con ordinanza del 23 settembre 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 65, 91, 109, 119, 163 e 340 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 17, 21, 24, 25 e 35, prima serie speciale, dell'anno 2015 e n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione di B.M. ed altri, di A.A. ed altro, di S.S., di G.D., di S.M.A., di M.C.S. ed altri, fuori termine, dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), e gli atti di intervento di P.F. ed altri e di P.V., fuori termine, e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Giovanni C. Sciacca per G. D., per S.M.A. e per P.F. ed altri, Vincenzo Petrocelli per P.V., Vittorio Angiolini per B. M. ed altri, Federico Sorrentino per A. A. ed altro, Luigi Adinolfi per S. S., Filippo Mangiapane per l'INPS e gli avvocati dello Stato Federico Basilica e Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Per contrasto con i parametri di cui agli artt. 2, 3, 4, 35, 36, 38, 53, 81, 97 e 136, della Costituzione, non sempre congiuntamente evocati, le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti per la Regione Veneto (r.o. n. 65 del 2015), per la Regione Umbria (r.o. n. 163 del 2015), per la Regione Campania (r.o. n. 91 e n. 340 del 2015) e per la Regione Calabria (r.o. n. 109 e n. 119 del 2015) - chiamate a pronunciarsi su altrettanti ricorsi di (singoli o più) titolari di pensioni a (totale o parziale) carico dello Stato (di importo superiore a quattordici volte il trattamento minimo INPS), i quali chiedevano che il loro trattamento non fosse decurtato del contributo di solidarietà introdotto, per il triennio 2014-2016, dal comma 486 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014) - hanno tutte sollevato, premessane la rilevanza, questioni di legittimità costituzionale, variamente articolate ed argomentate, della disposizione di cui al predetto comma 486 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013.

2.- La disposizione così denunciata prevede, appunto, un «contributo di solidarietà» per il triennio 2014-2016, su tutti i trattamenti pensionistici obbligatori eccedenti determinati limiti stabiliti in relazione al trattamento minimo INPS: ossia del 6 per cento sugli importi lordi annui superiori da 14 a 20 volte il trattamento minimo INPS annuo; del 12 per cento sulla parte eccedente l'importo lordo annuo di 20 volte il trattamento minimo INPS annuo; e del 18 per cento sugli importi superiori a 30 volte il suddetto trattamento minimo, con acquisizione delle somme trattenute dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 dell'art. 1 della stessa legge n. 147 del 2013 (ossia, al finanziamento concernente gli interventi di salvaguardia pensionistica in favore dei lavoratori cosiddetti "esodati").



2.1.- Secondo i giudici contabili delle sezioni giurisdizionali per la Calabria e per l'Umbria, la su riferita disposizione contrasterebbe, in primo luogo, con l'art. 136 Cost., violando il giudicato costituzionale di cui alla sentenza di questa Corte n. 116 del 2013, in quanto ripropositiva di una norma sostanzialmente identica a quella (art. 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante: "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria"), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla suddetta sentenza, destinata, infatti, agli stessi destinatari (pensionati) ed avente un identico oggetto, e cioè «un prelievo coattivo articolato su diverse fasce del reddito derivante da pensione».

2.2.- Tutti i rimettenti denunciano, poi, la violazione degli artt. 3 e 53 Cost., stante la natura di prelievo di natura tributaria, «al di là del nomen iuris utilizzato» da ascrivere al contributo di solidarietà, risultandone i relativi requisiti (prestazione doverosa; imposizione per legge in assenza di rapporto sinallagmatico tra le parti; destinazione al finanziamento della spesa pubblica; correlazione ad un presupposto economicamente rilevante, che rappresenta indice di capacità contributiva) in forza di ragioni analoghe a quelle espresse dalla sentenza n. 116 del 2013 in relazione al contributo di perequazione di cui al menzionato art. 18, comma 22-bis, del d.l. n. 98 del 2011.

2.3.- La sezione giurisdizionale per la Calabria, in riferimento ai parametri di cui agli artt. 2, 3, 36, 38 e 53 (congiuntamente evocati), addebita inoltre alla disposizione in esame di incidere su una ristretta platea di destinatari, per concorrere al raggiungimento di obiettivi previdenziali, assistenziali e sociali, di contenuto alquanto vago ed indifferenziato, così da sottrarre la categoria colpita «a quella maggiore tutela sociale, giuridica ed economica assicurata nel sistema previdenziale vigente», tenuto conto, altresì, della natura di retribuzione differita della pensione, assimilata ai redditi di lavoro dipendente, anche ai fini dell'applicazione dell'IRPEF.

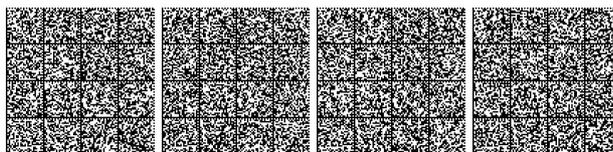
2.4.- A loro volta, la sezione giurisdizionale per il Veneto, in riferimento agli artt. 2, 3 e 36, la sezione giurisdizionale per la Calabria, in riferimento agli artt. 3, 4, 35, 36, 38 e 53, e la sezione giurisdizionale per l'Umbria, in riferimento agli artt. 2, 3, 36 e 38 Cost., sospettano, sotto vari profili, violati il principio di ragionevolezza ed il principio del legittimo affidamento in quanto il contributo in questione inciderebbe autoritativamente sul reddito da pensione già maturato *ex lege*, senza, per un verso, essere «finalizzato all'effettuazione di prestazioni previdenziali/assistenziali puntualmente individuate» e, per altro verso, venendo al tempo stesso «acquisito indistintamente da ciascuna delle diverse gestioni previdenziali obbligatorie indipendentemente da ogni riferimento alle dinamiche dei rispettivi equilibri finanziari, e dunque anche da quelle che risultano in una situazione di equilibrio o addirittura di avanzo», così da venir meno «qualsivoglia logica di correlazione tra an e quantum del contributo (compreso il suo orizzonte temporale triennale) e dinamiche finanziarie/prestazionali complessive del sistema previdenziale».

2.5.- Nella mancata indicazione de "i criteri" di destinazione delle somme trattenute con il prelievo la sezione giurisdizionale per la Calabria ravvisa un ulteriore profilo di violazione degli artt. 81 e 97 Cost.; profilo, questo, condiviso anche dal giudice delle pensioni per la Campania ma in riferimento al solo art. 97 Cost.

2.6.- Infine, con l'ordinanza di rimessione iscritta al r.o. n. 109 del 2015, si prospetta il contrasto del comma 486 in esame con l'art. 3 Cost., sul presupposto che il contributo potrebbe essere diversamente disciplinato nel quantum dalle Regioni a statuto speciale, come è accaduto nel caso della Regione siciliana, che ha adottato apposita previsione legislativa (art. 22 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21, recante «Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie) e ciò in antitesi rispetto al suo carattere perequativo finalizzato a rimpinguare il fondo nazionale INPS destinato agli esodati, in quanto diversificherebbe tra loro i medesimi soggetti passivi del contributo sulla base della loro residenza territoriale.

3.- La sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria, con le due su citate ordinanze di rimessione, denuncia l'art. 1 della legge n. 147 del 2013 in relazione anche ai commi 483 (sulla cosiddetta perequazione automatica), 487 (sulle corrispondenti misure di contenimento, di pensioni e vitalizi, adottati dagli organi costituzionali, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano) e 590 (sul rapporto tra contributo di solidarietà ex comma 486, e contributo sui redditi superiori ad euro 300.000,00 di cui all'art. 2, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito della legge 14 settembre 2011, n. 148, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo»).

3.1.- Il comma 483 violerebbe, secondo la rimettente, gli artt. 3 e 53 Cost. dissimulando «l'introduzione di una misura volta a realizzare un introito per l'Erario sotto forma di un risparmio realizzato forzosamente mediante la compressione di un diritto (quale quello all'adeguamento dei trattamenti) attribuito in via tendenziale ai pensionati»; gli artt. 36 e 38, introducendo in via definitiva una misura peggiorativa del trattamento pensionistico in precedenza spettante «con la conseguente, irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività»; l'art. 117, primo comma, Cost., e, per il suo tramite, la Con-



venzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, e, segnatamente, «con il principio della certezza del diritto come patrimonio comune di tradizioni degli Stati contraenti, che sopporta eccezioni solo se giustificate dal sopraggiungere di rilevanti circostanze di ordine sostanziale», oltre che «con altri diritti garantiti dalla Carta: il diritto dell'individuo alla libertà e alla sicurezza (art. 6), il diritto di non discriminazione, che include anche quella fondata sul "patrimonio" (art. 21), il diritto degli anziani, di condurre una vita dignitosa e indipendente (art. 25), il diritto alla protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale (art. 33), il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali (art. 34)».

3.2.- Il comma 487 è denunciato «in raffronto» al comma 486, deducendosi che non essendo il comma 487 finalizzato ad interventi sul sistema previdenziale (posto che i risparmi di spesa confluiscono «al Fondo di cui al comma 48»), pur facendo applicazione dei principi di cui al comma 486, introdurrebbe «un ulteriore elemento di non chiarezza negli interventi normativi e di disegualianza di trattamento riservato a categorie distinte di pensionati».

3.3.- Con gli artt. 3 e 53 Cost., contrasterebbe, infine, il comma 590, in quanto prevede che ai fini del raggiungimento del tetto di euro 300.000,00 (oltre il quale il contributo di solidarietà è pari al 3 per cento), si debba tener conto anche dei trattamenti pensionistici percepiti, sui quali, però, il contributo è nella misura molto maggiore del 18 per cento stabilito dal precedente comma 486.

4.- Si sono costituite innanzi a questa Corte numerose parti ricorrenti nei giudizi a quibus. In particolare: M.B. ed altri cinque; S.S.; D.G., A.S.M., nei giudizi relativi, rispettivamente, alle ordinanze di rimessione, iscritte al r.o. n. 65, n. 91, n. 109 e n. 119 del 2015.

4.1.- Altri sedici ricorrenti si sono costituiti tardivamente nel giudizio relativo all'ordinanza n. 163 del 2015.

4.2.- F.P. ed altri trentadue e, con separato tardivo atto, V.P., sono intervenuti ad adiuvandum nel giudizio relativo all'ordinanza, di rimessione iscritta al r.o. n. 109 del 2015.

4.3.- Tutte le parti ricorrenti hanno svolto diffuse argomentazioni a sostegno della fondatezza delle questioni sollevate nei rispettivi processi di merito.

4.4.- Nei giudizi di cui al r.o. n. 109 del 2015 e n. 119 del 2015, le parti private, già costituite nel presente giudizio, hanno depositato (separate) memorie, ribadendo le ragioni di illegittimità delle norme censurate già sviluppate inizialmente, sottolineando, in particolare, come queste colpiscano, in modo indiscriminato, le pensioni di importo più elevato «derivanti da effettiva attività lavorativa e da piena corresponsione dei contributi».

5.- Nei giudizi relativi alle sei indicate ordinanze di rimessione, si è costituito, anche l'INPS, che ha successivamente depositato altrettante memorie.

La difesa dell'Istituto ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità per irrilevanza delle questioni (sollevate dalla sola sezione giurisdizionale per la Calabria) relative ai commi 483, 487 e 590 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013.

Ha eccepito, altresì, l'inammissibilità della questione concernente il comma 486, dello stesso articolo, per «carezza di motivazione sulla rilevanza e mancato esperimento del doveroso tentativo di ricercare un'interpretazione adeguatrice», nei giudizi di cui al r.o. n. 65 del 2015 e n. 91 del 2015; e per difetto assoluto di motivazione sulla giurisdizione nel giudizio di cui al r.o. n. 340 del 2015. Nel merito, ha contestato la fondatezza di ogni questione relativa al "contributo di solidarietà", di cui all'impugnato comma 486 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, sottolineandone innanzitutto la innegabile diversità rispetto al "contributo di perequazione" caducato dalla sentenza di questa Corte n. 116 del 2013, e sottolineandone la natura non tributaria.

Destituita di fondamento sarebbe, altresì, a suo avviso, la tesi per cui i proventi del prelievo non sarebbero destinati a finalità solidaristiche.

Nella specie sarebbe, quindi, evocabile, in coerenza con i principi solidaristici, la giurisprudenza costituzionale che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità relative all'art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2000): ordinanze n. 160 del 2007 e n. 22 del 2003, atteso anche che interventi peggiorativi sui trattamenti di pensione, ove non irrazionali e non lesivi "in modo eccessivo" dell'affidamento del cittadino (come nel caso in esame), non sarebbero preclusi al legislatore.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto in tutti i giudizi di che trattasi.

Anche la difesa dello Stato ha eccepito, in limine, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del comma 486, sollevata, a suo avviso, dai rimettenti senza adeguata motivazione sulla rilevanza, con passivo recepimento delle deduzioni dei ricorrenti in ordine alla sua non manifesta infondatezza e senza previo esperimento di una possibile interpretazione adeguatrice.



Nel merito, l'Avvocatura generale sostiene, tra l'altro, che il contributo in discussione non avrebbe natura tributaria, prevedendo, invece, in via eccezionale «una forma di riequilibrio “transitoria” (giacché limitata a tre anni dal 1° gennaio 2014), dell'importo dei trattamenti all'interno dello stesso sistema pensionistico, in quanto le somme prelevate dai soggetti incisi, vengono anche acquisite dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie e non sono destinate alla fiscalità generale».

Ciò anche in aderenza al principio per cui al legislatore non sarebbe interdetto di emanare disposizioni modificative in senso sfavorevole della disciplina sui rapporti di durata, ove esse non incidano arbitrariamente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, come per il caso regolato dal denunciato comma 486 che, incidendo sulle cosiddette “pensioni d'oro”, introdurrebbe una disposizione non irragionevole e rispettosa del principio di solidarietà.

Non sarebbe, inoltre, violato l'art. 36 Cost., trattandosi di un prelievo contenuto non tale da far mancare ai pensionati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita; e parimenti non vulnerato sarebbe il principio di affidamento, per l'incidenza non sproporzionata, appunto, del contributo sul trattamento pensionistico, non insuscettibile di subire gli effetti di discipline più restrittive introdotte da leggi sopravvenute non irragionevoli.

Sotto il profilo previdenziale, sussisterebbero, per di più, nel caso in esame, ragioni specifiche «che differenziano la posizione dei pensionati soggetti al contributo rispetto alla generalità dei cittadini e degli altri lavoratori e pensionati», giacché i primi, stante l'alto livello pensionistico conseguito, avrebbero «evidentemente beneficiato di una costante presenza nel mercato del lavoro e della mancanza di qualsivoglia tetto contributivo».

Del resto, in situazioni particolari, in cui vi è necessità di salvaguardare l'equilibrio della finanza pubblica, l'intervento legislativo di cui alla disposizione denunciata sarebbe rispettoso dei principi costituzionali, in quanto impone un sacrificio eccezionale, transeunte, non arbitrario e rispondente allo scopo prefisso.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sottolineato, infine, l'impatto economico che avrebbe l'eliminazione del contributo in questione, sostenendo che di tale effetto occorrerebbe tenere conto, segnatamente a seguito della riforma costituzionale recata dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha riscritto l'art. 81 Cost., prevedendo il principio dell'equilibrio di bilancio.

Considerato in diritto

1.- Con le sei ordinanze di rimessione, del cui contenuto si è già più ampiamente detto nel Ritenuto in fatto, le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti per la Regione Veneto, per la Regione Umbria e (con due ordinanze ciascuna) le sezioni giurisdizionali per la Regione Campania e per la Regione Calabria prospettano dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), per contrasto, sotto vari profili, con gli artt. 2, 3, 4, 35, 36, 38, 53, 81, 97 e 136 della Costituzione.

1.1.- La sezione per la Regione Calabria estende la propria denuncia anche ai commi 483, 487 e 590 dello stesso art. 1 della legge n. 147 del 2013.

2.- I sei giudizi - nei quali si sono costituiti sia numerosi ricorrenti nei processi a quibus sia il resistente Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri - per la sostanziale identità o per la complementarietà, comunque, dei quesiti formulati, possono riunirsi per essere unitariamente decisi.

3.- Preliminarmente, va confermata l'ordinanza dibattimentale, che resta allegata alla presente sentenza, con la quale sono stati dichiarati inammissibili la costituzione tardiva di parti nel giudizio relativo alla ordinanza di rimessione n. 163 del 2015 e l'intervento “adesivo” di altri soggetti nel giudizio relativo all'ordinanza n. 109 del 2015.

4.- Sia l'INPS che il Presidente del Consiglio dei ministri hanno spiegato, tramite le proprie difese, un ampio ventaglio di eccezioni di inammissibilità che, in quanto ostantive, in tesi, all'ingresso al merito delle questioni sollevate, vanno esaminate con carattere di priorità.

4.1.- Sono fondate le eccezioni (formulate dall'INPS) di inammissibilità per irrilevanza delle questioni (sollevate dalla sezione giurisdizionale per la Regione Calabria nelle due sue ordinanze di rimessione) aventi ad oggetto i commi 487 e 590 dell'art. 1 della legge scrutinata.

Entrambe tali disposizioni non vengono, infatti, in applicazione nei giudizi a quibus, posto che la prima (comma 487) riguarda gli organi costituzionali, le Regioni e Province autonome (con particolare riferimento ai vitalizi), e non comunque i pensionati a carico dello Stato; e la seconda (comma 590) attiene al contributo di solidarietà sui redditi e non sulle pensioni e, inoltre, in nessun caso si afferma da quel giudice *a quo* che i ricorrenti siano titolari di redditi oltre i trecentomila euro.



4.2.- Non fondata è, viceversa, l'eccezione di inammissibilità della questione relativa al comma 483 della legge medesima, formulata dall'istituto resistente sul presupposto che al riguardo «tutte le censure sollevate sono già state scrutinate da Codesta Corte nella sentenza 70 del 2015».

Si tratta, infatti, di eccezione che non attiene al profilo della inammissibilità, sebbene al proprium del merito (vedi sub. punto 6).

4.3.- Non fondate sono, altresì, le eccezioni, sia dell'istituto resistente che della difesa dello Stato, con le quali - relativamente alle questioni che investono il comma 486 - si deducono l'insufficiente motivazione sulla rilevanza, la critica adesione alla prospettazione delle parti nei giudizi a quibus e l'omissione del doveroso previo tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata della predetta disposizione.

Tutte le ordinanze di rimessione motivano adeguatamente, infatti, sulla rilevanza; assumono una propria autonoma posizione sui dubbi di costituzionalità prospettati dalle parti ed escludono che, per l'univocità del dato normativo, si possa pervenire ad una sua esegesi "adeguatrice" (che, in tesi dell'Avvocatura generale dello Stato e della difesa dell'INPS, dovrebbe peraltro, condurre ad un rigetto e non all'inammissibilità, delle questioni in esame).

4.4.- Del pari non fondata è l'eccezione dell'INPS che attiene al difetto di motivazione sulla rilevanza in punto di giurisdizione della Corte dei conti, ovvero per difetto di giurisdizione nei confronti di taluni (soltanto) ricorrenti, nei giudizi di cui a r.o. n. 65, n. 91 e n. 109 del 2015.

Nell'un caso, la sussistenza della giurisdizione è plausibilmente, infatti, motivata in ragione della natura pensionistica della controversia; e, nell'altro, il difetto di giurisdizione rispetto a taluni ricorrenti soltanto (perché titolari di pensione non a carico dello Stato) non elide la giurisdizione della Corte dei conti rispetto agli altri ricorrenti e, quindi, sussiste la rilevanza della questione.

5.- Superano, dunque, il vaglio di ammissibilità le sole questioni di legittimità costituzionale concernenti i commi 483 e 486 dell'art. 1 della legge 147 del 2013.

6.- Il comma 483 è denunciato unicamente dalla sezione giurisdizionale per la Calabria (r.o. n. 109 e n. 119 del 2015), «per contrasto con gli articoli 3, 53, 36 e 38 della Costituzione, nonché con l'art. 117, primo comma, Cost. per violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (artt. 6, 21, 25, 33, 34), come anche interpretata dalla Corte di Strasburgo».

6.1.- La disposizione così sottoposta a scrutinio di costituzionalità riconosce, per il triennio 2014-2016, la «rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici» in misura progressivamente decrescente dal 100 al 40 per cento, in corrispondenza all'importo del trattamento pensionistico, rispettivamente, superiore da tre a sei volte (per il solo anno 2014) il trattamento minimo INPS.

6.2.- Secondo la rimettente tale disposizione sarebbe censurabile per le medesime ragioni (dissimulazione di un ulteriore prelievo fiscale a carico dei soli pensionati) già poste a base di precedente denuncia di illegittimità costituzionale dell'analogo art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), come convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

6.3.- La questione - inammissibile in riferimento ai parametri europei, qui evocati dal giudice *a quo* in assenza di qualsiasi motivazione in ordine alla (solo) asserita loro violazione (sentenze n. 70 del 2015, n. 158 del 2011, *ex plurimis*) - è, nel merito, non fondata.

È pur vero, infatti, che la limitazione della rivalutazione monetaria dei trattamenti pensionistici, per il biennio 2012-2013, di cui al citato art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza di questa Corte n. 70 del 2015.

Ma questa stessa sentenza (al punto 7 del Considerato in diritto) ha sottolineato come da quella norma (prevedente un "blocco integrale" della rivalutazione per le pensioni di importo superiore a tre volte il minimo) si "differenzi" (non condividendone, quindi, le ragioni di incostituzionalità) l'art. 1, comma 483, della legge 147 del 2013, il quale viceversa, «ha previsto, per il triennio 2014-2016, una rimodulazione nell'applicazione della percentuale di perequazione automatica sul complesso dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo di cui all'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, con l'azzeramento per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS e per il solo anno 2014», ispirandosi «a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza».

7.- Residua, da ultimo, la verifica di costituzionalità del comma 486, su cui soprattutto si concentra l'interesse dei giudici a quibus.

7.1.- Aggregate per profili di identità, di (anche solo parziale) sovrapposizione o, comunque, di complementarità - ed unitariamente quindi valutate - le plurime censure rivolte, con le sei ordinanze di rimessione, al "contributo di solidarietà", che l'impugnato comma 486 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 pone, per un triennio, a carico dei titolari di «trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie» complessivamente superiori da quattordici a trenta volte il trattamento minimo INPS, innescano altrettante questioni di legittimità costituzionale.

Le quali, coordinate in scala di logica consequenzialità, possono, a loro volta, così riassumersi.



Se il “contributo di solidarietà” qui oggetto di scrutinio, violi:

a) l’art. 136 Cost., in ragione della sostanziale «identità della fattispecie normativa prevista dal comma 486 rispetto a quella dell’art. 18, comma 22-bis, del D. L. 6 luglio 2011 n. 98, a suo tempo dichiarato illegittimo dalla Corte», con la ricordata sentenza n. 116 del 2013 (così, in particolare, ordinanza di rimessione n. 109 del 2015);

b) gli artt. 3 e 53 Cost., trattandosi, al di là del nomen iuris, di un (mascherato) prelievo tributario, risolvendosi - al pari del cosiddetto contributo di perequazione di cui al citato art. 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), come convertito - in «un intervento impositivo irragionevole e discriminatorio ai danni di una sola categoria di cittadini»;

c) gli artt. 3 e (secondo la sezione giurisdizionale per la Regione Calabria) 81 e 97 Cost. (quest’ultimo parametro evocato anche dalla sezione per la Regione Campania), poiché (ove anche configurato come prestazione imposta ai fini di solidarietà endoprevidenziale) il contributo in questione risulterebbe comunque connotato dalla «vaghezza della formulazione legislativa [che] costituisce un indizio della sua irrazionalità non essendo chiarito, ad esempio, quali siano i criteri attraverso i quali le somme derivanti dai contributi di solidarietà saranno destinate ad aiutare i titolari di pensioni più basse ma con quali criteri oppure se serviranno anche per fronteggiare i disavanzi della disoccupazione e della cassa integrazione INPS che sono per lo più alimentati dallo Stato ovvero, ancora, se una parte del ricavato (peraltro indeterminata e mai quantificata) possa essere utilizzata per il cosiddetto Fondo INPS per gli esodati»;

d) gli artt. 2, 3, 36 e 38 Cost., poiché - non costituendo il prelievo *de quo*, un contributo di solidarietà (per superamento dei limiti intrinseci che dovrebbero connotare un siffatto contributo), né una riduzione del trattamento di quiescenza conseguente ad una modifica normativa del sistema pensionistico - esso si configurerebbe come una mera ablazione del trattamento di quiescenza dei pensionati incisi, in contrasto con i principi di razionalità-solidarietà, oltre che di adeguatezza pensionistica e della proporzionalità con l’attività lavorativa prestata ed i contributi pagati, risultando, altresì, lesa anche il “principio dell’affidamento”, per non essere ragionevole la riduzione del trattamento pensionistico operata nella specie;

e) l’art. 3 (primo comma) Cost., in ragione della diversa disciplina del comma 486 rispetto a quella - più favorevole in ordine al quantum del prelievo - introdotta dalla Regione Sicilia con l’art. 22 della legge 12 agosto 2014, n. 21 (Assestamento del bilancio della Regione per l’anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l’esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 “Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2014. Legge di stabilità regionale”. Disposizioni varie).

8.- Venendo allo scrutinio delle questioni così elencate, deve, in primo luogo, escludersi che sussista la denunciata violazione dell’art. 136 Cost.

Il “contributo di solidarietà” ora in contestazione non colpisce, infatti, le pensioni erogate negli anni (2011-2012), incise dal precedente contributo perequativo, dichiarato costituzionalmente illegittimo in ragione della sua accertata natura tributaria e definitivamente, quindi, caducato (e conseguentemente recuperato da quei pensionati) per effetto della sentenza di questa Corte n. 116 del 2013; colpisce, invece, sulla base di differenti presupposti e finalità, pensioni, di elevato importo, nel successivo periodo, a partire dal 2014.

E tanto esclude che la disposizione sub comma 486 dell’art. 1 della legge n. 147 del 2013 sia elusiva del giudicato costituzionale (rappresentato dalla suddetta sentenza), atteso appunto, che l’odierna disposizione non disciplina le stesse fattispecie già regolate dal precedente art. 18, comma 22-bis, del d.l. n. 98 del 2011, né surrettiziamente proroga gli effetti di quella norma dopo la sua rimozione dall’ordinamento giuridico (vedi sentenza n. 245 del 2012).

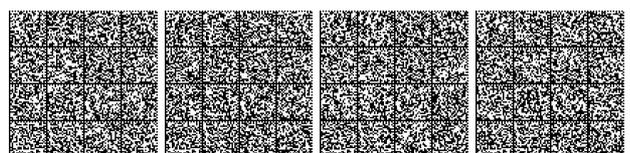
Ragione per cui ciò che, a questo punto, resta da valutare è se la riproposizione, per il futuro, di una forma di prelievo, che si denuncia “analoga” a quella rimossa con la citata sentenza n. 116 del 2013, non violi, a sua volta, gli artt. 3 e 53 della Costituzione.

9.- Neppure i suddetti parametri possono dirsi, però, vulnerati dalla disposizione in esame.

E ciò per il motivo, assorbente, che il contributo, che ne forma oggetto, non riveste la natura di imposta, attribuitagli dai rimettenti quale presupposto per il sollecitato controllo di compatibilità con il precetto (altrimenti non pertinente) di cui all’art. 53, in relazione all’art. 3 Cost.

Il prelievo istituito dal comma 486 della norma impugnata non è configurabile, infatti, come tributo non essendo acquisito allo Stato, nè destinato alla fiscalità generale, ed essendo, invece, prelevato, in via diretta, dall’INPS e dagli altri enti previdenziali coinvolti, i quali - anziché versarlo all’Erario in qualità di sostituti di imposta - lo trattengono all’interno delle proprie gestioni, con specifiche finalità solidaristiche endo-previdenziali, anche per quanto attiene ai trattamenti dei soggetti cosiddetti “esodati”.

Si tratta, del resto, di una misura non strutturalmente dissimile - come sottolineato dalla difesa dello Stato - da quella a suo tempo introdotta dall’art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio



annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2000), il quale analogamente disponeva che «A decorrere dal 1° gennaio 2000 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori al massimale annuo previsto dall'art. 2, comma 18, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è dovuto, sulla parte eccedente, un contributo di solidarietà nella misura del 2 per cento [...]».

Norma, quest'ultima, che questa Corte ebbe a ritenere non in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., in quanto «volta a realizzare un circuito di solidarietà interno al sistema previdenziale» (ordinanza n. 22 del 2003), e neppure contraria agli artt. 2, 36 e 38 Cost. (ordinanza n. 160 del 2007).

10.- Si è dunque, nella specie, in presenza di un prelievo inquadrabile nel genus delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23 Cost., avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del sistema previdenziale (sentenza n. 178 del 2000; ordinanza n. 22 del 2003).

11.- Resta allora da verificare se il contributo di solidarietà sulle pensioni più alte, come disciplinato dal censurato comma 486, risponda a criteri di ragionevolezza e proporzionalità, tenendo conto dell'esigenza di bilanciare la garanzia del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica con altri valori costituzionalmente rilevanti.

11.1.- In linea di principio, il contributo di solidarietà sulle pensioni può ritenersi misura consentita al legislatore ove la stessa non ecceda i limiti entro i quali è necessariamente costretta in forza del combinato operare dei principi, appunto, di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (artt. 3 e 38 Cost.), il cui rispetto è oggetto di uno scrutinio "stretto" di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà.

In tale prospettiva, è indispensabile che la legge assicuri il rispetto di alcune condizioni, atte a configurare l'intervento ablativo come sicuramente ragionevole, non imprevedibile e sostenibile.

Il contributo, dunque, deve operare all'interno dell'ordinamento previdenziale, come misura di solidarietà "forte", mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale, siccome imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori - endogeni ed esogeni (il più delle volte tra loro intrecciati: crisi economica internazionale, impatto sulla economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico) - che devono essere oggetto di attenta ponderazione da parte del legislatore, in modo da conferire all'intervento quella incontestabile ragionevolezza, a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare (in termini accettabili) al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato (sentenze n. 69 del 2014, n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 446 del 2002, *ex plurimis*).

L'effettività delle condizioni di crisi del sistema previdenziale consente, appunto, di salvaguardare anche il principio dell'affidamento, nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli.

Anche in un contesto siffatto, un contributo sulle pensioni costituisce, però, una misura del tutto eccezionale, nel senso che non può essere ripetitivo e tradursi in un meccanismo di alimentazione del sistema di previdenza.

Il prelievo, per essere solidale e ragionevole, e non infrangere la garanzia costituzionale dell'art. 38 Cost. (agganciata anche all'art. 36 Cost., ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale: sentenza n. 116 del 2010), non può, altresì, che incidere sulle "pensioni più elevate"; parametro, questo, da misurare in rapporto al "nucleo essenziale" di protezione previdenziale assicurata dalla Costituzione, ossia la "pensione minima".

Inoltre, l'incidenza sulle pensioni (ancorché) "più elevate" deve essere contenuta in limiti di sostenibilità e non superare livelli apprezzabili: per cui, le aliquote di prelievo non possono essere eccessive e devono rispettare il principio di proporzionalità, che è esso stesso criterio, in sé, di ragionevolezza della misura.

In definitiva, il contributo di solidarietà, per superare lo scrutinio "stretto" di costituzionalità, e palesarsi dunque come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (artt. 2 e 38 Cost.), deve: operare all'interno del complessivo sistema della previdenza; essere imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema; incidere sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime); presentarsi come prelievo sostenibile; rispettare il principio di proporzionalità; essere comunque utilizzato come misura *a tantum*.

11.2.- Tali condizioni appaiono, sia pur al limite, rispettate nel caso dell'intervento legislativo in esame.

Come detto, esso opera all'interno del sistema previdenziale, che concorre a finanziare, in un contesto di crisi del sistema stesso, acuitasi negli ultimi anni, per arginare la quale il legislatore ha posto in essere più di un intervento, contingente o strutturale, tra cui, in particolare, proprio quelli per salvaguardare la posizione dei lavoratori cosiddetti "esodati" (da ultimo, commi da 263 a 270 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015).

Inoltre, il contributo riguarda le pensioni più elevate, ossia quelle il cui importo annuo si colloca tra 14 a 30 e più volte il trattamento minimo di quiescenza, incidendo in base ad aliquote crescenti (del 6, 12 e 18 per cento), secondo una misura che rispetta il criterio di proporzionalità e, in ragione della sua temporaneità, non si palesa di per sé insostenibile, pur innegabilmente comportando un sacrificio per i titolari di siffatte pensioni.



In questi termini, l'intervento legislativo di cui al denunciato comma 486, nel suo porsi come misura contingente, straordinaria e temporalmente circoscritta, supera lo scrutinio "stretto" di costituzionalità.

12.- Anche sotto il profilo della violazione dell'art. 3 Cost. in riferimento al tertium rappresentato dal comma 487 della stessa legge n. 147 del 2013 e, per il suo tramite, dalla legislazione siciliana, la questione non è fondata, giacché evoca un termine di raffronto (il comma 487) non idoneo a radicare un giudizio di eguaglianza, concernendo questo le misure di risparmio di spesa rimesse all'autonomia di organi costituzionali e di Regioni ad autonomia speciale rispetto a soggetti che non fanno parte del circuito della previdenza obbligatoria (in particolare, per ciò che concerne la Regione siciliana opera il Fondo di quiescenza di cui alla legge regionale 14 maggio 2009, n. 6, recante: «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009») e, dunque, non suscettibile di raffronto con i pensionati di cui al comma 486.

13.- Non si ravvisa, infine, nemmeno la dedotta violazione degli artt. 81 e 97 Cost., in quanto il primo parametro invocato non risulta conferente, disciplinando la disposizione censurata non già una nuova spesa o maggiori oneri, ma un'entrata; mentre la destinazione alle gestioni previdenziali del prelievo, e dunque per fini istituzionali delle stesse (e anche per il finanziamento di misura a favore degli "esodati"), non costituisce arbitraria attribuzione di discrezionalità amministrativa (art. 97 Cost.) alle stesse gestioni previdenziali o, comunque, indifferenziata destinazione di spesa (art. 81 Cost.).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 483, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 53, 36 e 38 della Costituzione, dalla sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria, con le due ordinanze in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 486, della legge n. 147 del 2013, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 35, 36, 38, 53, 81, 97 e 136 Cost., dalle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti per le Regioni Veneto, Campania, Calabria e Umbria, con le sei ordinanze in epigrafe indicate;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, sollevata dalla sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, 21, 25, 33 e 34 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848, con le due ordinanze in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 487, della legge n. 147 del 2013, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 35, 36, 38, 53, 81, 97 e 136 Cost., dalla sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria, con le due ordinanze in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 590, della legge n. 147 del 2013, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dalla sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria, con le due ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 luglio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO



ALLEGATO:
Ordinanza emessa all'udienza del 5 luglio 2016

ORDINANZA

Visti gli atti relativi ai giudizi di legittimità costituzionale introdotti con ordinanza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, depositata l'11 febbraio 2015 (r.o. n. 109 del 2015) e con ordinanza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Umbria, depositata il 22 aprile 2015 (r. o. n. 163 del 2015). Rilevato che nel giudizio iscritto al r.o. n. 109 del 2015 hanno depositato atto di intervento ad adiuvandum Furio Pasqualucci ed altri 32 pensionati (con un unico atto depositato il 12 giugno 2015) e Vincenzo Petrocelli (con atto depositato il 1° aprile 2016); che nel giudizio iscritto al r.o. n. 163 del 2015 si sono costituiti, con unico atto depositato il 30 maggio 2016, Sergio Matteini Chiari ed altri 15 ricorrenti nel giudizio *a quo*; che la costituzione delle parti nel giudizio iscritto al r.o. n. 163 del 2015 è avvenuta oltre il termine stabilito dall'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in quanto effettuata dopo i 20 giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella *Gazzetta Ufficiale*, avvenuta il 2 settembre 2015 (*G.U.* n. 35); che l'intervento di Vincenzo Petrocelli nel giudizio iscritto al r.o. n. 109 del 2015 è avvenuto oltre il termine previsto dall'art. 4, comma 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, giacché effettuato dopo i 20 giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'atto introduttivo del giudizio, avvenuta il 17 giugno 2015 (*G.U.* n. 24). Considerato che la costituzione delle parti nel giudizio iscritto al r.o. n. 163 del 2015 e l'intervento del Petrocelli nel giudizio iscritto al r.o. n. 109 del 2015 sono inammissibili in quanto, secondo il costante orientamento di questa Corte, il termine per la costituzione e per l'intervento nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale deve essere ritenuto perentorio (tra le molte, sentenze n. 102 del 2016, n. 220 e n. 128 del 2014); che gli altri intervenienti nel giudizio iscritto al r.o. n. 109 del 2015 non sono parti del giudizio *a quo*, bensì ricorrenti in giudizi pensionistici dinanzi a sezioni giurisdizionali della Corte dei conti diverse da quella rimettente; che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (tra le altre, sentenze n. 216 del 2014 e n. 70 del 2015), possono intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale ed i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura; che la circostanza che gli istanti siano parti in giudizi pensionistici nei quali trovano applicazione le stesse norme denunciate dalla Corte rimettente e che questi ultimi siano stati sospesi in attesa della definizione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale non è sufficiente a rendere ammissibile l'intervento, essendo i rapporti sostanziali dedotti in causa dagli istanti comunque differenti da quelli oggetto del procedimento da cui è scaturito il giudizio costituzionale di cui al r.o. n. 109 del 2015; che, peraltro, l'ammissibilità di interventi ad opera di terzi, titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso delle parti al detto giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo* (per tutte, sentenza n. 71 del 2015 e ordinanza n. 32 del 2013); che, pertanto, la costituzione e gli interventi spiegati nei giudizi di legittimità costituzionale sopra indicati devono essere dichiarati inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara inammissibile la costituzione in giudizio di Sergio Matteini Chiari ed altri 15 nel giudizio di legittimità costituzionale di cui al r.o. 163 del 2015;
- 2) dichiara inammissibile l'intervento di Furio Pasqualucci ed altri 32, nonché di Vincenzo Petrocelli nel giudizio di legittimità costituzionale di cui al r.o. 109 del 2015.

F.to: Paolo Grossi, *Presidente*

T_160173



N. 174

Sentenza 15 giugno - 14 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Pensione di reversibilità - Matrimonio con il dante causa contratto ad età del medesimo superiore a settanta anni, con una differenza di età tra i coniugi superiore a venti anni - Riduzione, con effetto sulle pensioni decorrenti dal 1° gennaio 2012, dell'aliquota percentuale della pensione a favore dell'assicurato - Esclusione della riduzione in presenza di figli di minore età, studenti, ovvero inabili.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111 - art. 18, comma 5.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, nel procedimento vertente tra S.P. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) con ordinanza del 24 marzo 2014, iscritta al n. 131 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 31 maggio 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Filippo Mangiapane per l'INPS e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 24 marzo 2014, iscritta al n. 131 del registro ordinanze 2014, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, giudice unico delle pensioni, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 29, 36 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111.

La disposizione censurata prevede che «Con effetto sulle pensioni decorrenti dal 1° gennaio 2012 l'aliquota percentuale della pensione a favore dei superstiti di assicurato e pensionato nell'ambito del regime dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme esclusive o sostitutive di detto regime, nonché della gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è ridotta, nei casi in cui il matrimonio con il dante causa sia stato



contratto ad età del medesimo superiori a settanta anni e la differenza di età tra i coniugi sia superiore a venti anni, del 10 per cento in ragione di ogni anno di matrimonio con il dante causa mancante rispetto al numero di 10. Nei casi di frazione di anno la predetta riduzione percentuale è proporzionalmente rideterminata. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano nei casi di presenza di figli di minore età, studenti, ovvero inabili. Resta fermo il regime di cumulabilità disciplinato dall'articolo 1, comma 41, della predetta legge n. 335 del 1995».

1.1.- Il giudice rimettente espone di dover decidere sulla domanda di S.P., coniuge superstite di un titolare di pensione diretta, che ha chiesto il riconoscimento del diritto di percepire la pensione di reversibilità, senza la decurtazione percentuale sancita dalla disposizione impugnata, e la conseguente condanna dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a rideterminare l'importo della pensione, con interessi e rivalutazione monetaria.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* evidenzia che la disposizione censurata si applica *ratione temporis* alla vicenda controversa e non si presta a un'interpretazione compatibile con il dettato costituzionale: la parte ricorrente nel giudizio principale ha sposato un uomo, che ha superato i settant'anni, il divario di età tra i coniugi è superiore a vent'anni e, pertanto, ricorrono i presupposti per procedere alla decurtazione di legge.

1.2.- Con riguardo alla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, il giudice *a quo* disattende, in primo luogo, gli argomenti della parte intervenuta, volti a equiparare il matrimonio alla convivenza *more uxorio*, che, nel caso di specie, aveva preceduto il matrimonio.

Il giudice rimettente assume che la disciplina impugnata contrasti con l'art. 29 Cost., in quanto le decurtazioni previste dalla legge pregiudicano la possibilità di condurre una vita dignitosa dopo la morte del coniuge e violano così la libertà di compiere scelte personali in ambito familiare.

Inoltre, la misura restrittiva adottata dal legislatore si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto un duplice profilo: le decurtazioni previste sarebbero innanzitutto irragionevoli, perché legate a fattori futuri, incerti, estranei alle regole dell'istituto della pensione di reversibilità (la durata del matrimonio, l'età del coniuge pensionato). In secondo luogo, esse sarebbero lesive dell'eguaglianza tra i coniugi, discriminando arbitrariamente - quanto alla garanzia di continuità del sostentamento - il coniuge superstite, «apoditticamente individuato nel più giovane».

Ad avviso del giudice rimettente, la disciplina in esame, destinata a tradursi in una misura sprovvista di ogni limite temporale e di ogni legame con le contingenti esigenze di natura finanziaria, lederebbe anche i principi consacrati dagli artt. 36 e 38 della Carta fondamentale.

Essa, difatti, determinerebbe un'irragionevole e definitiva riduzione della pensione, «retribuzione differita», che, nel necessario bilanciamento con le concrete e attuali disponibilità delle risorse finanziarie, deve essere proporzionata alla qualità e alla quantità del lavoro prestato e deve assicurare al lavoratore e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa e una vecchiaia nella quale non manchino i mezzi adeguati a un dignitoso sostentamento.

2.- Con memoria del 6 agosto 2014, si è costituito in giudizio l'INPS, limitandosi a chiedere di dichiarare inammissibile o, in subordine, infondata la questione di legittimità costituzionale e riservandosi di meglio articolare in séguito deduzioni e difese.

3.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con memoria depositata il 16 settembre 2014, e ha chiesto di dichiarare inammissibile o comunque infondata la questione di legittimità costituzionale.

La difesa dello Stato reputa la questione inammissibile, per difetto di chiarezza e di univocità della prospettazione: la disposizione riguarderebbe tutti i trattamenti pensionistici, pubblici e privati, e, pertanto, non sarebbe intelligibile la censura di violazione dell'art. 3 Cost., soprattutto in considerazione della peculiarità della fattispecie e della finalità di reprimere gli abusi ai danni delle persone anziane.

La questione sarebbe comunque infondata, poiché la libertà di sposarsi non può ritenersi condizionata dalla possibilità di beneficiare del trattamento di reversibilità.

Sarebbero prive di pregio anche le censure di violazione degli artt. 36 e 38 Cost.. Sarebbe conforme ai principi costituzionali una disciplina suscettibile di incidere su trattamenti pensionistici del tutto eventuali, come la pensione di reversibilità, in forza di una disciplina dell'ammontare di tali trattamenti, rispettosa del canone di ragionevolezza.

Peraltro, l'accoglimento della questione di costituzionalità produrrebbe effetti negativi per la finanza, secondo quanto si evince dalla relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione del d.l. n. 98 del 2011.

4.- In prossimità dell'udienza, l'INPS ha depositato una memoria illustrativa e ha ribadito, con argomentazioni più approfondite, le conclusioni già svolte.

L'INPS ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, addebitando al giudice rimettente di non avere adeguatamente chiarito se l'applicazione letterale della norma sia davvero in conflitto con i precetti costituzionali evocati e se una pronuncia di accoglimento sia effettivamente idonea a «ripristinare il bene della vita» richiesto dalla parte ricorrente.



La norma impugnata - argomenta l'INPS - è successiva al matrimonio della ricorrente, che, pertanto, non ha visto pregiudicata la sua libertà di autodeterminazione.

Ad avviso dell'INPS, il giudice rimettente non ha specificato come la riduzione del trattamento pensionistico, nel caso di specie, comprometta il diritto a condurre un'esistenza libera e dignitosa.

L'INPS sostiene che il giudice rimettente abbia sollevato la questione di legittimità costituzionale «a tutela non tanto dell'interesse specifico presuntivamente leso dal provvedimento di liquidazione della pensione, ma con il fine di far valere un generale principio di intangibilità del quantum delle pensioni ai superstiti a beneficio della generalità dei potenziali percettori delle prestazioni».

La questione di legittimità costituzionale, inoltre, sarebbe manifestamente infondata: le censure si appunterebbero contro una disciplina adottata in una grave congiuntura di crisi finanziaria, al precipuo scopo di conseguire l'equilibrio di bilancio, costituzionalmente imposto (art. 81 Cost.).

Pertanto, il giudice *a quo* non avrebbe tenuto conto dell'evoluzione dell'istituto della pensione di reversibilità, che ha perso la connotazione alimentare e assistenziale, per acquisire la valenza di trattamento integrativo del reddito da lavoro o da pensione del familiare superstite.

Contro la fondatezza della questione deporrebbe la diversità delle norme già dichiarate incostituzionali rispetto alla disciplina sottoposta all'odierno vaglio della Corte, che non elimina in radice la pensione di reversibilità, ma riduce progressivamente l'aliquota e prevede taluni correttivi a fronte di situazioni meritevoli di tutela (la presenza di figli minori, studenti o inabili).

L'esigenza di considerare la durata del matrimonio, alla stregua di quel che avviene per la pensione di reversibilità attribuita al coniuge divorziato, non vanificherebbe la funzione solidaristica, insita nella pensione di reversibilità.

Quanto al trattamento peggiore del coniuge superstite più giovane rispetto al privilegio accordato al coniuge superstite più anziano, l'INPS nega che le due fattispecie possano essere poste a raffronto e osserva che, nell'ipotesi marginale di sopravvivenza del coniuge più anziano, questi non potrebbe giovare per lungo tempo di tale posizione di favore.

La disposizione impugnata, approvata allo scopo di salvaguardare la tenuta dei conti pubblici e di razionalizzare l'assetto normativo delle pensioni di reversibilità, non limiterebbe in alcun modo la libertà di matrimonio, ma si prefiggerebbe di tutelarla da propositi venali e fraudolenti.

Pertanto, la disciplina in esame, espressione del principio di solidarietà coniugale, non istituirebbe arbitrarie disparità di trattamento e sarebbe immune dai vizi di legittimità costituzionale denunciati dal giudice rimettente.

5.- All'udienza pubblica del 31 maggio 2016, le parti hanno ribadito le conclusioni già rassegnate negli scritti difensivi.

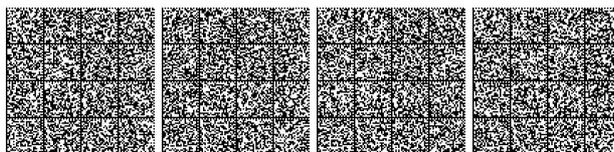
Considerato in diritto

1.- L'art. 18, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, prevede che «Con effetto sulle pensioni decorrenti dal 1° gennaio 2012 l'aliquota percentuale della pensione a favore dei superstiti di assicurato e pensionato nell'ambito del regime dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme esclusive o sostitutive di detto regime, nonché della gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è ridotta, nei casi in cui il matrimonio con il dante causa sia stato contratto ad età del medesimo superiori a settanta anni e la differenza di età tra i coniugi sia superiore a venti anni, del 10 per cento in ragione di ogni anno di matrimonio con il dante causa mancante rispetto al numero di 10. Nei casi di frazione di anno la predetta riduzione percentuale è proporzionalmente rideterminata. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano nei casi di presenza di figli di minore età, studenti, ovvero inabili. Resta fermo il regime di cumulabilità disciplinato dall'articolo 1, comma 41, della predetta legge n. 335 del 1995».

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, giudice unico delle pensioni, dubita della legittimità costituzionale di tale normativa, in riferimento agli artt. 3, 29, 36 e 38 della Costituzione.

Il giudice rimettente ravvisa un contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo della violazione del canone di ragionevolezza e del principio di eguaglianza.

La disciplina del trattamento di reversibilità, introdotta nel 2011, stabilirebbe decurtazioni «irrazionali e irragionevoli», «collegate a meri fattori futuri, incerti e sicuramente estranei alle regole proprie dell'istituto "pensione di reversibilità" quali la durata del matrimonio e l'età del coniuge pensionato, in assoluto e relativamente a quella dell'altro coniuge».



Inoltre, la disciplina sottoposta al vaglio di questa Corte sarebbe lesiva del principio di eguaglianza tra i coniugi, «operando nei confronti del coniuge superstite (apoditticamente individuato nel più giovane) un palese “vulnus” del suo diritto a quella garanzia di continuità nel sostentamento ai superstiti, riconosciuta dalla Corte nella sentenza n. 286/1987».

Il giudice rimettente ritiene che la disposizione impugnata confligga con l'art. 29 Cost.: sarebbe limitata «la libertà dell'individuo ad operare le scelte più intime e personali della propria esistenza», in virtù dell'introduzione di «elementi esterni fortemente incidenti sulla sua capacità di determinazione familiare».

In particolare, l'individuo sarebbe posto di fronte all'alternativa «di formare un nucleo familiare secondo la più ampia accezione di libertà oppure non accedervi nella consapevolezza che a quel nucleo non potrà, di fronte all'evento morte, assicurare una vita dignitosa a causa delle decurtazioni volute dalla disciplina in esame».

Il giudice rimettente prospetta anche la violazione degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.: la decurtazione imposta dalla legge, suscettibile di configurare una misura sprovvista di ogni limite temporale e di ogni legame con le contingenti esigenze di natura finanziaria, determinerebbe un'irragionevole e definitiva riduzione della pensione, che si caratterizza come “retribuzione differita”, pur nell'indispensabile bilanciamento con le concrete e attuali disponibilità delle risorse finanziarie.

La disposizione censurata contrasterebbe con i principi che sanciscono la proporzione del trattamento pensionistico alla qualità e alla quantità del lavoro prestato e l'idoneità a garantire al lavoratore e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa e una vecchiaia nella quale non manchino i mezzi adeguati a un altrettanto dignitoso sostentamento.

2.- La questione, posta dalla Corte dei conti, si sottrae alle eccezioni di inammissibilità, formulate in via preliminare dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e dalla difesa dello Stato.

2.1.- Quanto al difetto di rilevanza, eccetto dall'INPS, è la stessa difesa dell'ente previdenziale a riconoscere che la disposizione impugnata si applica al caso di specie, in quanto riguarda pensioni di reversibilità che decorrono dal 1° gennaio 2012 e il diritto della ricorrente è sorto in data successiva.

L'applicabilità della disposizione al giudizio principale è sufficiente a radicare la rilevanza della questione, che non postula un sindacato più incisivo sul concreto pregiudizio ai principi costituzionali coinvolti.

La questione di costituzionalità non può dirsi irrilevante, sul presupposto che, nella vicenda specifica, l'applicazione della disposizione impugnata non abbia messo a repentaglio la libertà matrimoniale, poiché il matrimonio è stato celebrato prima dell'entrata in vigore della legge del 2011, o non pregiudichi l'adeguatezza della tutela previdenziale accordata al coniuge superstite, già provvisto di mezzi sufficienti. Tali valutazioni esulano dal sindacato sulla rilevanza richiesto a questa Corte.

2.2.- Anche le eccezioni mosse dall'Avvocatura generale dello Stato, relative alla carente illustrazione della non manifesta infondatezza, devono essere disattese.

Il giudice rimettente si sofferma, con argomentazioni esaustive, sulle ragioni del contrasto della disciplina censurata con il principio di eguaglianza e con il canone di ragionevolezza. È ininfluenza che la disciplina riguardi tutti i trattamenti pensionistici e si riprometta di contrastare taluni abusi, in quanto il giudice *a quo* coglie la violazione del principio di eguaglianza e del canone di ragionevolezza sotto profili differenti.

3.- La questione è fondata.

3.1.- L'ordinamento configura la pensione di reversibilità come «una forma di tutela previdenziale ed uno strumento necessario per il perseguimento dell'interesse della collettività alla liberazione di ogni cittadino dal bisogno ed alla garanzia di quelle minime condizioni economiche e sociali che consentono l'effettivo godimento dei diritti civili e politici (art. 3, secondo comma, della Costituzione) con una riserva, costituzionalmente riconosciuta, a favore del lavoratore, di un trattamento preferenziale (art. 38, secondo comma, della Costituzione) rispetto alla generalità dei cittadini (art. 38, primo comma, della Costituzione)» (sentenza n. 286 del 1987, punto 3.2. del Considerato in diritto).

In virtù di tale connotazione previdenziale, il trattamento di reversibilità si colloca nell'alveo degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Carta fondamentale, che prescrivono l'adeguatezza della pensione quale retribuzione differita e l'idoneità della stessa a garantire un'esistenza libera e dignitosa.

3.2.- Nella pensione di reversibilità erogata al coniuge superstite, la finalità previdenziale si raccorda a un peculiare fondamento solidaristico.

Tale prestazione, difatti, mira a tutelare la continuità del sostentamento (sentenza n. 777 del 1988, punto 2. del Considerato in diritto) e a prevenire lo stato di bisogno che può derivare dalla morte del coniuge (sentenze n. 18 del 1998, punto 5. del Considerato in diritto, e n. 926 del 1988, punto 2. del Considerato in diritto).



Il perdurare del vincolo di solidarietà coniugale, che proietta la sua forza cogente anche nel tempo successivo alla morte, assume queste precise caratteristiche, avallate da plurimi principi costituzionali (sentenze n. 419 del 1999, punto 2.1. del Considerato in diritto, e n. 70 del 1999, punto 3. del Considerato in diritto).

Lo stesso fondamento solidaristico, che il legislatore è chiamato a specificare e a modulare nelle multiformi situazioni meritevoli di tutela, in modo coerente con i principi di eguaglianza e ragionevolezza, permea l'istituto anche nelle sue applicazioni più recenti alle unioni civili, in forza della clausola generale dell'art. 1, comma 20, della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze).

In un ambito che interseca scelte eminentemente personali e libertà intangibili, i principi di eguaglianza e ragionevolezza rivestono un ruolo cruciale nell'orientare l'intervento del legislatore. Quest'ultimo, vincolato a garantire un'adeguata tutela previdenziale, per un verso non deve interferire con le determinazioni dei singoli che, anche in età avanzata, ricercano una piena realizzazione della propria sfera affettiva e, per altro verso, è chiamato a realizzare un equilibrato contemperamento di molteplici fattori rilevanti, allo scopo di garantire l'assetto del sistema previdenziale globalmente inteso.

Nel contesto di tali fattori, alla direttrice già tracciata dalla disciplina di cui all'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), che riduce percentualmente l'ammontare del trattamento di reversibilità nell'ipotesi di concorso di più beneficiari e di cumulo dei redditi, si potrebbe affiancare il complementare criterio selettivo dell'età del coniuge beneficiario, sperimentato in altri ordinamenti, anche allo scopo di contenimento delle erogazioni previdenziali, come si evince dalle note informative sintetiche elaborate, nel corso del dibattito parlamentare, dall'Ufficio legislazione straniera del Servizio Biblioteca della Camera dei deputati (XVI Legislatura, Atto Camera n. 1847 e abb.).

4.- Nonostante i temperamenti che il sistema previdenziale predispone, la disposizione impugnata si rivela disarmonica rispetto ai principi costituzionali enunciati.

4.1.- L'art. 18, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011 si inquadra in una manovra di stabilizzazione finanziaria che include svariati provvedimenti di contenimento della spesa previdenziale, come il progressivo innalzamento dell'età pensionabile delle donne nel settore privato, le modifiche del meccanismo di indicizzazione delle pensioni, il contributo di perequazione sui trattamenti pensionistici più cospicui, le misure di riduzione del contenzioso in materia di invalidità civile mediante forme di accertamento tecnico preventivo obbligatorio.

La disposizione, adottata sotto l'incalzare di una «particolare congiuntura economica internazionale», che ha precluso l'esame più approfondito delle «spesso assai delicate e complesse questioni poste dall'articolato» (parere espresso il 14 luglio 2011 dalla I Commissione permanente della Camera, Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), mutua numerosi elementi da un disegno di legge già in discussione al Parlamento (XVI Legislatura, Atto Camera n. 4150, proposta di legge presentata l'8 marzo 2011).

Il disegno di legge escludeva il diritto alla pensione di reversibilità nell'ipotesi di età avanzata di uno dei coniugi (settant'anni), di elevata differenza di età tra i coniugi, superiore a vent'anni, e di durata del matrimonio inferiore a tre anni. Nella relazione di accompagnamento, si stigmatizzava come «malcostume» l'attribuzione delle pensioni di reversibilità «a persone che non ne avrebbero, sul piano morale, diritto» e si poneva in risalto l'obiettivo di arginare il fenomeno dei matrimoni «di comodo».

La disposizione censurata nell'odierno giudizio di costituzionalità tempera l'assolutezza della previsione di tale disegno di legge con alcuni correttivi: la pensione di reversibilità non è eliminata in radice, ma è ridotta in una misura modulata del «10 per cento in ragione di ogni anno di matrimonio con il dante causa mancante rispetto al numero di 10». La riduzione non opera quando vi siano figli minori, studenti o inabili.

4.2.- La *ratio* della misura restrittiva risiede nella presunzione che i matrimoni contratti da chi abbia più di settant'anni con una persona di vent'anni più giovane traggano origine dall'intento di frodare le ragioni dell'erario, quando non vi siano figli minori, studenti o inabili.

Si tratta di una presunzione di frode alla legge, connotata in termini assoluti, che preclude ogni prova contraria. La sua ampia valenza lascia trasparire l'intrinseca irragionevolezza della disposizione impugnata. Pur di accentuare la repressione di illeciti, già sanzionati dall'ordinamento con previsioni mirate (sentenze n. 245 del 2011, punto 3.1. del Considerato in diritto, e n. 123 del 1990, punto 2. del Considerato in diritto), si enfatizza la patologia del fenomeno, partendo dal presupposto di una genesi immancabilmente fraudolenta del matrimonio tardivo.

Si tratta, a ben vedere, di un presupposto di valore, sotteso anche a precedenti discipline restrittive, fortemente dissonante rispetto all'evoluzione del costume sociale. Il non trascurabile cambiamento di abitudini e propensioni collegate a scelte personali emerge nitidamente dalla costante giurisprudenza di questa Corte, che prende in esame disposizioni dal contenuto affine, volte a negare il diritto alla pensione di reversibilità nell'ipotesi di matrimonio durato



meno di due anni, celebrato dopo la cessazione dal servizio e dopo il compimento del sessantacinquesimo anno di età (sentenza n. 123 del 1990) o di matrimonio celebrato dopo il sessantacinquesimo anno di età, a fronte di una differenza di età superiore a vent'anni (sentenza n. 587 del 1988).

4.3.- Nell'attribuire rilievo all'età del coniuge titolare di trattamento pensionistico diretto al momento del matrimonio e alla differenza di età tra i coniugi, la disposizione in esame introduce una regolamentazione irragionevole, incoerente con il fondamento solidaristico della pensione di reversibilità, che ne determina la finalità previdenziale, presidiata dagli artt. 36 e 38 Cost. e ancorata dal legislatore a presupposti rigorosi. Una tale irragionevolezza diviene ancora più marcata, se si tiene conto dell'ormai riscontrato allungamento dell'aspettativa di vita.

La disposizione opera a danno del solo coniuge superstite più giovane e si applica esclusivamente nell'ipotesi di una considerevole differenza di età tra i coniugi. Si conferisce, in tal modo, rilievo a restrizioni «a mero fondamento naturalistico» (sentenza n. 587 del 1988, punto 2. del Considerato in diritto), che la giurisprudenza di questa Corte ha già ritenuto estranee «all'essenza e ai fini del vincolo coniugale», con peculiare riguardo all'età avanzata del contraente e alla durata del matrimonio (sentenza n. 110 del 1999, punto 2. del Considerato in diritto).

L'esclusione dell'operatività delle norme che, in presenza di figli, limitano l'erogazione della pensione di reversibilità, non attenua i profili di contrasto con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza. Difatti, essa non è valsa a fugare i dubbi di legittimità costituzionale in altri casi già scrutinati da questa Corte, con riguardo alla disciplina delle pensioni erogate alle vedove di guerra (sentenze n. 162 del 1994 e n. 450 del 1991), che condizionava il diritto alla durata annuale del matrimonio o alla presenza di prole, ancorché postuma.

Il vulnus ai diritti previdenziali del coniuge superstite appare ancor più evidente in una normativa che subordina tali diritti alla circostanza, del tutto accidentale ed eccentrica rispetto alla primaria finalità di protezione del coniuge, che vi siano figli minori, studenti o inabili all'epoca del sorgere del diritto del coniuge. Per i figli, peraltro, la disciplina delle pensioni di reversibilità appresta una tutela autonoma, che interagisce con la normativa indirizzata ai coniugi ai limitati effetti della già citata disciplina del "cumulo". Questo dato serve a confermare l'equilibrato intento solidaristico che ha, già da qualche tempo, ispirato il legislatore.

Neppure la peculiarità del meccanismo congegnato nel 2011, che commisura l'ammontare della pensione di reversibilità alla durata del matrimonio, senza escludere in radice il diritto a beneficiare di tale prestazione, rappresenta un significativo elemento di discontinuità tra la misura censurata e le disposizioni già dichiarate incostituzionali da questa Corte, dapprima sulla scorta di un'analisi puntuale della disparità di trattamento tra le diverse categorie dei beneficiari (sentenze n. 15 del 1980 e n. 139 del 1979) e, nell'evoluzione successiva, sul presupposto della «ingiustificata irrazionalità» di discipline restrittive ancorate a elementi di matrice naturalistica (sentenza n. 587 del 1988, battistrada di una giurisprudenza costante, rappresentata dalle sentenze n. 447 del 2001, n. 187 del 2000, n. 110 del 1999, n. 162 del 1994, n. 1 del 1992, n. 450 e n. 189 del 1991, e n. 123 del 1990).

Quando la durata del matrimonio sia inferiore all'anno, la correlazione tra l'ammontare della pensione di reversibilità e la durata del matrimonio azzerà il trattamento previdenziale: il meccanismo di riduzione, concepito in termini gradualisti dal legislatore, si risolve in una esclusione pura e semplice del diritto, che non differisce dalle ipotesi sottoposte alla disamina di questa Corte nelle pronunce appena ricordate.

L'antitesi con i principi di eguaglianza e ragionevolezza non è meno stridente, quando la durata del matrimonio valga a proporzionare il trattamento di reversibilità corrisposto al coniuge, e non a disconoscerlo del tutto. La pregnanza del vincolo di solidarietà coniugale, fondamento della pensione di reversibilità, è graduata in rapporto all'elemento, contingente ed estrinseco, della durata del matrimonio.

Peraltro, il nesso tra durata del matrimonio e ammontare della pensione di reversibilità non si correla a una previsione generale e astratta, eventualmente incentrata su un requisito minimo di convivenza, valido per tutte le ipotesi.

Tale nesso, articolato nei termini singolari di un progressivo incremento dell'importo della pensione al protrarsi del matrimonio, riguarda la sola ipotesi in cui il matrimonio sia scelto da chi ha già compiuto i settant'anni di età e la differenza di età tra i coniugi travalichi i vent'anni.

Il rilievo peculiare della durata del matrimonio, nella sola ipotesi regolata dalla disciplina in esame, ne palesa - da altra e ugualmente pregnante angolazione - il contrasto già segnalato con l'art. 3 Cost.

Non può essere invocata, in chiave comparativa, la disciplina dell'attribuzione della pensione di reversibilità ai coniugi divorziati (art. 9 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, recante «Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio» e successive modificazioni).

In tale fattispecie, la durata non rileva in senso assoluto e astratto, ma come ragionevole criterio per suddividere la pensione di reversibilità tra il coniuge divorziato, titolare del diritto all'assegno divorzile a carico del coniuge scomparso,



e altri coniugi superstiti. La durata del matrimonio, infatti, non si riverbera sull'ammontare della pensione di reversibilità, complessivamente attribuito, ma viene in rilievo soltanto nella ripartizione dell'intero tra una pluralità di aventi diritto.

5.- Dalle considerazioni svolte, discende la fondatezza della questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost.

Sono assorbite le censure incentrate sulla violazione dell'art. 29 Cost. e, in particolare, sulla limitazione della libertà di contrarre matrimonio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

T_160174

N. 175

Sentenza 21 giugno - 14 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Mafia e criminalità organizzata - Assunzione nei ruoli regionali delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata per chiamata diretta e personale con livello contrattuale e qualifica corrispondenti al titolo di studio posseduto - Individuazione dei beneficiari e dei soggetti obbligati - Riconoscimento del diritto ad assentarsi dal posto di lavoro per un numero massimo di cento ore annue retribuite al fine di partecipare a iniziative pubbliche per la diffusione della cultura della legalità.

– Legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12 (Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno), artt. 7, commi 1, 3 e 5, 8, commi 1 e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giuseppe FRIGO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, commi 1, 3 e 5, 8, commi 1 e 3, della legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12 (Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-27 maggio 2015, depositato in cancelleria il 28 maggio 2015 ed iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marina Altamura per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 25 maggio 2015, ricevuto dalla resistente il 27 maggio 2015 e depositato il 28 maggio 2015 (reg. ric. n. 57 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 7, commi 1, 3 e 5 e dell'art. 8, commi 1 e 3, della legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12 (Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno), per violazione degli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettere *l*) e *o*), della Costituzione.

1.1.- Quanto all'art. 7 della legge regionale citata, la parte ricorrente assume che le disposizioni impugnate dettino una disciplina difforme rispetto a quella racchiusa nella normativa statale di riferimento (legge 23 novembre 1998, n. 407, recante «Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata») e siano, pertanto, lesive della competenza esclusiva statale in tema di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.) e previdenza sociale (art. 117, secondo comma, lettera *o*), Cost.).

A dire della parte ricorrente, la disciplina del rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni attiene alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, e a un'altra materia di competenza esclusiva statale, la previdenza sociale, attiene la disciplina del collocamento obbligatorio.

Il ricorrente lamenta che le discrepanze tra la disciplina regionale attuativa e la normativa statale contravvengano al principio di eguaglianza, in quanto generano disparità di trattamento tra i parenti delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata: persone nell'identica situazione possono accedere al collocamento obbligatorio in Puglia e non in altre parti del territorio nazionale.

1.1.1.- In particolare, l'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2015, nel prevedere in linea generale l'assunzione nei ruoli regionali delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata per semplice chiamata diretta e personale, contrasterebbe con l'art. 1, comma 2, della legge n. 407 del 1998, che, per i livelli retributivi dal sesto all'ottavo, subordina l'assunzione del personale all'espletamento di una prova di idoneità e al rispetto del limite del dieci per cento delle vacanze nell'organico.

L'assunzione in ruolo senza previo concorso si porrebbe in conflitto, inoltre, con l'art. 97 Cost., che impone il concorso quale modalità di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni.

1.1.2.- Quanto all'art. 7, comma 3, della legge regionale impugnata, esso contemplerebbe altri beneficiari (conviventi more uxorio e genitori) in aggiunta a quelli individuati dall'art. 1, comma 2, della legge n. 407 del 1998 (coniuge, figli superstiti, fratelli conviventi e a carico dei soggetti deceduti).

1.1.3.- L'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 12 del 2015, che vincola gli enti o agenzie istituiti o comunque dipendenti o controllati dalla Regione Puglia, le società di capitale dalla stessa interamente partecipate e le aziende e unità sanitarie locali all'attuazione del diritto al collocamento obbligatorio, allargherebbe la platea dei soggetti obbligati rispetto alle indicazioni dell'art. 1, comma 2, della legge n. 407 del 1998: la normativa statale, difatti, enumera tutte le pubbliche amministrazioni individuate dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), senza far parola degli enti e delle agenzie istituiti o comunque dipendenti o controllati dalla Regione Puglia, delle società di capitale partecipate dalla Regione e delle aziende e unità sanitarie locali.

1.2.- Il ricorrente dubita della legittimità costituzionale della disciplina regionale dei permessi retribuiti dei lavoratori assunti perché vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere.



Le censure del Presidente del Consiglio dei ministri investono, a tale riguardo, l'art. 8 della legge regionale n. 12 del 2015, che accorda ai lavoratori subordinati, assunti in applicazione della normativa regionale sul collocamento obbligatorio, il diritto di assentarsi per cento ore annue, al fine di partecipare a iniziative pubbliche, anche presso scuole e istituzioni, finalizzate a diffondere la cultura della legalità e della memoria delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere (comma 1).

Le ore di assenza sono retribuite, anche a fini previdenziali, quali normali ore di lavoro (comma 3).

Con riguardo a tali disposizioni, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e argomenta che la disciplina in esame invade la competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile, che ricomprende la regolamentazione dei rapporti di lavoro pubblico privatizzati, come quelli dei dipendenti delle Regioni.

Il ricorrente prospetta, inoltre, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., sul presupposto che le disposizioni menzionate, nel disciplinare i riflessi previdenziali delle ore di assenza, invadano la competenza esclusiva che la Carta fondamentale attribuisce allo Stato nella materia della previdenza sociale.

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate ledono anche il principio di eguaglianza: con riguardo al diritto di fruire dei permessi per assenze retribuite, i lavoratori con le medesime caratteristiche, collocati presso altre amministrazioni pubbliche, si troverebbero in una diversa e deteriore posizione rispetto ai lavoratori assunti dalla Regione Puglia.

2.- Nel giudizio si è costituita la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore*, e ha chiesto di dichiarare l'inammissibilità o comunque l'infondatezza delle censure proposte con il ricorso introduttivo.

2.1.- La Regione resistente eccepisce l'inammissibilità delle censure riguardanti l'art. 7 della legge impugnata, asserendo di non essere stata adeguatamente informata circa le critiche formulate a tale riguardo: la relazione inviata dal Dipartimento per gli Affari regionali, le Autonomie e lo Sport non conterrebbe alcun richiamo ai precetti costituzionali violati dall'art. 7 della legge regionale.

Ad ogni modo, le censure, che si appuntano contro tale disposizione, sarebbero infondate.

2.1.1.- La Regione replica che, soltanto per l'assunzione nei livelli sesto, settimo e ottavo, si svolge una previa prova selettiva e si applica il limite del 10% del numero di vacanze dell'organico.

Il personale della Regione, per contro, sarebbe articolato in quattro categorie contrattuali, che comprendono livelli retributivi tutti inferiori al sesto.

Le disposizioni regionali non arrecherebbero alcun pregiudizio al sistema del collocamento obbligatorio: la legge regionale mantiene inalterato il sistema del collocamento obbligatorio e si muove nell'alveo delle prescrizioni della legge statale.

2.1.2.- Quanto all'estensione del collocamento obbligatorio al convivente more uxorio, la legge censurata si sarebbe limitata a recepire l'equiparazione tra coniuge e convivente more uxorio che già traspare, seppure in modo frammentario e incompiuto, dalla legislazione statale e da altre leggi regionali, come quella siciliana, adottate nella medesima materia e non impuginate dallo Stato.

Tale equiparazione - argomenta la parte resistente - è conforme ai principi enunciati dal Parlamento Europeo, con la Risoluzione 13 marzo 2012 sulla parità tra donne e uomini nell'Unione europea, dalla giurisprudenza costituzionale e dalle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'estensione del beneficio ai genitori della vittima sarebbe in linea con altre previsioni statali, riguardanti dipendenti pubblici e cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche.

2.1.3.- La parte resistente reputa generiche e, di conseguenza, inammissibili le doglianze sull'estensione della platea degli obbligati al collocamento, che comunque ricomprende anche le società interamente partecipate dalla Regione, per effetto dell'art. 18 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

2.2.- Ad avviso della Regione resistente, non coglierebbero nel segno neppure le censure riguardanti l'art. 8 della legge regionale.

La contrattazione collettiva, che, secondo la difesa statale, avrebbe la prerogativa di disciplinare la materia dei permessi, ha accordato al dipendente la facoltà di fruire di altri permessi, a patto che siano previsti da ulteriori disposizioni di legge (art. 19, comma 9, del contratto collettivo nazionale per Regioni ed enti locali del 6 luglio 1995). La legge regionale impugnata sarebbe riconducibile al novero di tali disposizioni.



A dire della Regione Puglia, le disposizioni sui permessi si configurano come misure di “collocamento mirato”, volte a facilitare l’inserimento nel posto di lavoro, secondo le previsioni dell’art. 2 della legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili), applicabile anche alla fattispecie del collocamento obbligatorio delle vittime del dovere in virtù del richiamo generale contenuto nell’art. 1 della legge n. 407 del 1998.

Così inquadrata, la disciplina sui permessi rientra nella competenza residuale della Regione sull’ordinamento e sull’organizzazione amministrativa regionale e persegue l’obiettivo di promuovere efficacemente la cultura della legalità, riconoscendo l’apporto offerto dalle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere.

3.- In prossimità dell’udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa, nella quale ha ribadito le conclusioni già rassegnate e ha contrastato i rilievi della parte resistente.

Quanto all’inammissibilità parziale dell’impugnazione, la parte ricorrente ha replicato che la corrispondenza dei motivi di ricorso dev’essere valutata con riguardo alla relazione del Ministro degli affari regionali, allegata alla deliberazione del Consiglio dei ministri, e non già con riguardo alla comunicazione, peraltro non obbligatoria, successivamente inviata dagli uffici del Dipartimento per gli Affari regionali, le Autonomie e lo Sport.

Quanto alle censure formulate all’art. 7, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che la legge regionale, senza alcuna distinzione tra gli effettivi livelli di inquadramento, dispensa i propri dipendenti dalla preventiva prova di idoneità e dal limite percentuale di assunzioni sancito dalla legge statale.

Ad avviso della parte ricorrente, è apodittico, oltre che inesatto, il rilievo che i livelli retributivi sesto, settimo e ottavo non trovino riscontro nei livelli retributivi e di inquadramento del personale della Regione.

La legislazione regionale, inoltre, si dovrebbe uniformare alle prescrizioni della legge statale, che delimitano la platea dei beneficiari del collocamento obbligatorio, escludendo i genitori e i conviventi more uxorio, con apprezzamento discrezionale rispettoso del canone di ragionevolezza.

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che, sulle restanti censure, la parte resistente non ha articolato critiche di sorta.

4.- All’udienza pubblica del 21 giugno 2016, la difesa della Regione Puglia ha rinunciato all’eccezione di inammissibilità parziale del ricorso; per il resto, le parti hanno ribadito le conclusioni già rassegnate nei rispettivi atti.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell’art. 7, commi 1, 3 e 5, e dell’art. 8, commi 1 e 3, della legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12 (Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell’impegno), per violazione degli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettere *l*) e *o*), della Costituzione.

1.1.- Quanto alle disposizioni dell’art. 7 della legge regionale n. 12 del 2015, il ricorrente prospetta la lesione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.) e previdenza sociale (art. 117, secondo comma, lettera *o*), Cost.) e la violazione del principio di eguaglianza e pone in risalto il contrasto con la normativa statale di riferimento, dettata dalla legge 23 novembre 1998, n. 407 (Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata).

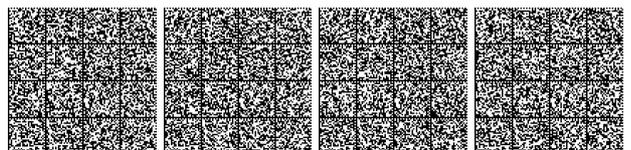
1.1.1.- Il ricorrente impugna l’art. 7, comma 1, della legge regionale citata, nella parte in cui sancisce la regola dell’assunzione nei ruoli della Regione per chiamata diretta e personale, discostandosi dalla previsione statale che, per i livelli retributivi dal sesto all’ottavo, individua presupposti più rigorosi (una prova preliminare di idoneità e un limite del 10% delle vacanze dell’organico).

Tale disposizione derogatoria, ad avviso del ricorrente, confliggerebbe anche con il principio del pubblico concorso, consacrato dalla Carta fondamentale come modalità generale di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni (art. 97 Cost.).

1.1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l’art. 7, comma 3, della legge della Regione Puglia n. 12 del 2015, nella parte in cui estende la platea dei beneficiari del collocamento obbligatorio delle vittime del dovere anche ai conviventi more uxorio e ai genitori.

Una tale estensione non troverebbe alcun riscontro nella normativa di principio dettata dalla legge statale.

1.1.3.- Le censure del Presidente del Consiglio dei ministri investono anche l’art. 7, comma 5, della legge regionale citata, che demanda il compito di attuare il collocamento obbligatorio anche agli enti e alle agenzie «istituiti o comunque dipendenti o controllati dalla Regione Puglia», alle «società di capitale dalla stessa interamente partecipate» e alle «aziende e unità sanitarie locali».



Il ricorrente assume che tali enti, contemplati soltanto dalla previsione regionale, esulino dal novero dei soggetti enumerati dalla legge dello Stato, che si indirizza alle pubbliche amministrazioni, così come identificate dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

2.- Le doglianze del ricorrente si appuntano anche contro la speciale disciplina dei permessi, racchiusa nell'art. 8, commi 1 e 3, della legge impugnata.

Il Presidente del Consiglio dei ministri argomenta che la concessione alle vittime del dovere del beneficio di cento ore annue di permessi retribuiti e l'equiparazione delle ore di assenza, anche ai fini previdenziali, a normale tempo di lavoro invadono la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di previdenza sociale (art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost.).

3.- Si deve dare atto, in linea preliminare, che la difesa della Regione Puglia, all'udienza del 21 giugno 2016, ha rinunciato all'eccezione di inammissibilità del ricorso, formulata con riguardo all'impugnazione dell'art. 7 della legge regionale.

La Regione, nel costituirsi in giudizio, aveva evidenziato che la relazione del Ragioniere generale dello Stato non enunciava in maniera esaustiva «tutte le obiezioni rivolte alla legge regionale impugnata», limitandosi a rinviare al «Dipartimento per la funzione pubblica, specificamente competente in materia». La nota del Dipartimento, tuttavia, non getterebbe luce sulle ragioni dell'impugnazione.

La rinuncia della Regione consente di soprassedere alla disamina di tale questione preliminare, che, nel merito, si rivela comunque infondata.

La documentazione, prodotta con il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, smentisce la violazione del «principio di corrispondenza fra i motivi del rinvio e i motivi del ricorso».

La delibera del Consiglio dei ministri del 18 maggio 2015 è corredata, con riguardo ai dubbi di costituzionalità sull'art. 7, da una diffusa argomentazione, che consente di riscontrare la corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione e il contenuto del ricorso (fra le altre, la sentenza n. 246 del 2013).

4.- L'esame delle censure presuppone la ricognizione della complessa normativa statale, preordinata a tutelare le vittime del terrorismo e delle organizzazioni mafiose.

4.1.- La *ratio* che ispira la normativa in questione consiste nell'attuare gli inderogabili doveri di solidarietà della comunità statale (art. 2 Cost.) nei confronti di chi, a causa delle azioni di associazioni terroristiche e mafiose, abbia sofferto pregiudizio o abbia sacrificato la vita.

Tale disciplina, successivamente estesa al personale ferito ed ai superstiti del personale ucciso nell'adempimento del dovere a causa di azioni criminose (art. 82, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001»), agli orfani o, in alternativa, al coniuge superstite delle vittime del lavoro (art. 3, comma 123, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008») e ai testimoni di giustizia (art. 7, comma 2-bis, secondo periodo, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante «Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125), ha registrato un'incessante evoluzione.

Per quel che attiene al collocamento obbligatorio, parte qualificante di tali misure di promozione, il legislatore statale, già con l'art. 12 della legge 13 agosto 1980, n. 466 (Speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche), aveva riconosciuto, principalmente a beneficio del coniuge superstite e dei figli di chiunque fosse morto o rimasto invalido a causa di azioni terroristiche, il «diritto di assunzione presso le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e le aziende private», a preferenza di altre categorie protette.

L'art. 14 della legge 20 ottobre 1990, n. 302 (Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata) ha individuato i beneficiari nel coniuge superstite, nei figli, nei genitori dei soggetti deceduti o colpiti da invalidità permanente in misura non superiore all'80% della capacità lavorativa in conseguenza di atti di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico. La normativa introdotta nel 1980 e nel 1990 è stata abrogata dalla legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili).

La legge n. 407 del 1998 ha delineato un diverso assetto del collocamento obbligatorio delle vittime del dovere.

Del diritto all'assunzione sono oggi titolari, purché non vi sia alcuna connessione con gli ambienti delinquenziali, la vittima, rappresentante delle istituzioni o semplice cittadino, che abbia subito un'invalidità permanente a causa dell'evento terroristico o mafioso, nonché il coniuge e i figli superstiti; in alternativa a questi familiari, possono accedere al beneficio dell'assunzione i fratelli, a patto che siano gli unici superstiti e siano conviventi a carico della vittima.



Il collocamento obbligatorio delle vittime del terrorismo o della criminalità organizzata opera con precedenza assoluta rispetto al collocamento obbligatorio di altre categorie protette e con preferenza a parità di titoli, e prescinde dal fatto che i beneficiari già svolgano un'attività lavorativa.

Il decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 1999, n. 510 (Regolamento recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata) interviene per definirne i dettagli applicativi, con riferimento al rilascio delle certificazioni attestanti lo status di invalido civile o di caduto a causa di atti di terrorismo, di criminalità organizzata o comune.

Il collocamento obbligatorio riguarda anche le pubbliche amministrazioni e, in quest'ambito, ottempera a prescrizioni peculiari, sancite dall'art. 1, comma 2, della legge n. 407 del 1998 e dall'art. 35, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Per il personale di tutte le amministrazioni pubbliche, fino al quinto livello retributivo, le assunzioni obbligatorie avvengono mediante chiamata diretta nominativa.

Per il solo "comparto Ministeri", la norma statale estende le assunzioni per chiamata diretta fino all'ottavo livello retributivo.

Per gli inquadramenti dal sesto all'ottavo livello retributivo, la legge richiede il superamento di una prova di idoneità non comparativa e pone il limite del 10% dell'organico vacante.

La normativa di settore si raccorda a quella generale, dettata dalla legge 12 marzo 1999, n. 68, prima richiamata, vero e proprio snodo nella disciplina del collocamento obbligatorio.

Si deve evidenziare che l'ampia categoria della disabilità consente, nell'impostazione voluta dal legislatore, di superare regimi diversi di tutela e di prescindere dalla causa generatrice del disagio. Si perfeziona, in tal modo, un sistema integrato di collocamento obbligatorio che, nel consentire una diramazione territoriale di funzioni organizzative, attua la legge statale, seguendo un principio di prossimità nell'erogazione delle misure di tutela. Il raggio di azione del sostegno legislativo si espande fino a includere in tale tutela le vittime del terrorismo o della criminalità organizzata.

4.2.- Occorre, preliminarmente, individuare l'ambito materiale nel quale ricade la ricordata normativa sul collocamento obbligatorio, alla luce del costante orientamento di questa Corte, che impone di conferire rilievo alla *ratio* che ispira la disciplina, al suo contenuto precettivo e all'oggetto specifico della regolamentazione adottata (sentenze n. 245 del 2015, punto 3.1. del Considerato in diritto, e n. 140 del 2015, punto 6. del Considerato in diritto).

La disciplina del collocamento obbligatorio delle vittime del terrorismo o della criminalità organizzata deve essere ascritta, in via prevalente, alla materia dell'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.), di competenza esclusiva dello Stato.

La definizione dei presupposti oggettivi e soggettivi di una normativa speciale, volta a dare concreta attuazione a inderogabili doveri di solidarietà, interferisce, difatti, con la disciplina del rapporto di lavoro, riconducibile a tale materia, e postula un trattamento uniforme su tutto il territorio nazionale.

La pertinenza della disciplina del collocamento obbligatorio delle vittime del terrorismo o della criminalità organizzata alla materia dell'ordinamento civile deve essere ribadita anche per il lavoro alle dipendenze delle Regioni e degli enti locali (sentenza n. 150 del 2015), in séguito alla "privatizzazione", che ha assoggettato tale rapporto alla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati (art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001).

Il collocamento obbligatorio, per altro verso, coinvolge anche competenze delle Regioni, come traspare da un assetto normativo risalente, a partire dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 (Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59), che demandava alle Regioni la titolarità di funzioni e compiti relativi al collocamento e alle politiche attive del lavoro, «nell'ambito di un ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento dello Stato» (art. 1).

A tale ruolo si riallaccia anche il disposto dell'art. 20 della legge n. 68 del 1999, che, in tema di collocamento obbligatorio dei soggetti svantaggiati, conferisce alle Regioni e alle Province autonome il compito di attuare, «nell'ambito delle rispettive competenze», le disposizioni dettate dalla legge statale.

Nel contesto normativo così delineato, si situa l'intervento della Regione Puglia, che si prefigge di allestire «un sistema integrato di interventi per la diffusione della cultura della legalità e della pace» e di promuovere l'impegno «contro ogni forma di criminalità e per il contrasto ad ogni fenomeno di infiltrazione del crimine organizzato nel tessuto sociale ed economico regionale» (art. 1).

L'impegno è strettamente correlato alla scelta di attuare il diritto al collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere (art. 7, comma 1), attraverso la disciplina censurata con l'odierno ricorso.



5.- Non sono fondate, nei termini di cui si dirà, le censure che vertono sull'art. 7, commi 1 e 5, della legge regionale impugnata.

5.1.- Nel prevedere che l'assunzione dei beneficiari del collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere avvenga per chiamata diretta e personale, l'art. 7, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 12 del 2015 non lede la potestà legislativa statale in materia di ordinamento civile e non è disarmonico rispetto alle previsioni della legge dello Stato, invocate nel ricorso.

La legge regionale, che manifesta a chiare lettere l'intento di dare attuazione al diritto al collocamento obbligatorio riconosciuto dalla legge statale, prevede la chiamata diretta nei limiti in cui anche la legge statale, richiamata come riferimento normativo ineludibile, lo consente.

In una legge che persegue compiti meramente attuativi della disciplina statale e si colloca, perciò, nell'alveo tracciato dal citato art. 20 della legge n. 68 del 1999, il riferimento alla chiamata diretta, prevista dall'art. 1, comma 2, della legge n. 407 del 1998 e dall'art. 35, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001, concerne le sole ipotesi (livelli retributivi fino al quinto), in cui la normativa statale contempla tale forma di assunzione.

A favore di tale interpretazione sistematica della normativa impugnata militano l'inequivocabile riferimento alla disciplina statale, preordinata a garantire la più efficace attuazione delle misure di sostegno e di inserimento nel lavoro, e l'assenza di elementi che possano avvalorare un'estensione indebita di tale forma di assunzione, derogatoria rispetto alla regola del pubblico concorso. Tale sarebbe l'ampliamento delle assunzioni dirette nei livelli retributivi superiori al quinto, non contemplato dalla legge statale.

5.2.- Non colgono nel segno i motivi di ricorso, formulati con riguardo all'art. 7, comma 5, della legge regionale impugnata.

Nel disporre che il diritto al collocamento obbligatorio sia attuato «dagli enti e agenzie istituiti o comunque dipendenti o controllati dalla Regione Puglia, dalle società di capitale dalla stessa interamente partecipate nonché dalle aziende e unità sanitarie locali», la normativa regionale impugnata non sconfinava nella competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e non estende arbitrariamente la platea degli obbligati rispetto alle previsioni della legge statale.

Con la disposizione censurata, la Regione intende attuare una normativa dello Stato provvista di valenza generale.

L'enumerazione degli enti, chiamati ad attuare il diritto al collocamento obbligatorio, deve essere letta in una prospettiva sistematica, che ponderi, da un lato, la normativa statale di riferimento, nella parte in cui identifica le amministrazioni pubbliche destinatarie dei precetti del d.lgs. n. 165 del 2001, e, dall'altro lato, le specificità dei soggetti enumerati nella legge regionale.

Quanto alle aziende e alle unità sanitarie locali, è la stessa normativa statale, dettata dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 che include anche «le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale».

Quanto agli altri organismi indicati nella legge regionale (agenzie, enti istituiti o controllati o dipendenti dalla Regione), le prescrizioni della legge pugliese costituiscono specificazioni dell'ente Regione, indicato tra i destinatari della normativa statale di cui al predetto decreto legislativo.

L'espressione, adoperata dal legislatore pugliese, evoca una categoria di enti, legati alla Regione da un rapporto di strumentalità, che conferisce loro il rango di articolazione dell'amministrazione regionale. Si tratta di una vasta gamma di figure soggettive (enti, agenzie, istituti e società), cui l'amministrazione affida parte dei propri compiti istituzionali, sorvegliando, controllando e impartendo direttive.

In tale moltitudine di enti si possono ricomprendere anche le società di capitale interamente partecipate dalla Regione: non si può disconoscere in capo alla Regione, titolare di poteri direttivi e di controllo in virtù della partecipazione totalitaria al capitale, il compito di attuare, anche in relazione a tali soggetti, le norme in questione.

Circoscritta entro queste precise coordinate, la normativa censurata coglie la complessità dell'apparato amministrativo della Regione, comprensivo di tutti i soggetti che perseguono le finalità istituzionali precipe dell'ente territoriale. La connessione con l'ente territoriale, che esercita la direzione e il controllo, si sostanzia in vincoli pregnanti di dipendenza.

Con l'indicazione dei soggetti chiamati ad attuare il diritto al collocamento obbligatorio, la disciplina impugnata non esorbita dalle previsioni di principio della legge n. 68 del 1999 (art. 20), che rimette alla Regione il compito di attuare le disposizioni dettate dal legislatore statale, e incide su materie che hanno una stretta attinenza con l'organizzazione amministrativa della Regione.

Pertanto, la disciplina in esame non invade la competenza esclusiva dello Stato, ma presidia la forza precettiva delle disposizioni generali della legge statale, tutelandone l'effettiva attuazione anche sul versante dell'amministrazione regionale e di tutte le sue multiformi realtà.



6.- È fondata, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge regionale impugnata.

Nell'includere tra i beneficiari del collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere anche i conviventi more uxorio e i genitori, la legge regionale lede la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e si discosta dalla previsione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 407 del 1998, che, nella sua attuale formulazione, menziona soltanto il coniuge, i figli e, a certe condizioni, i fratelli.

L'individuazione dei beneficiari del collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere, aspetto di primario rilievo di tale disciplina speciale, attiene alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale.

La pertinenza della disciplina in esame alla materia dell'ordinamento civile esclude che il legislatore regionale possa intervenire in contrasto con le previsioni della legge statale, chiamate a garantire la parità di trattamento e il contemperamento, nell'ambito di una disciplina generale e astratta, dei diversi valori in gioco.

Restano assorbite le censure che fanno leva sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *o*), e dell'art. 3 Cost.

7.- Tali considerazioni si attagliano anche alle censure, prospettate con riguardo alla disciplina regionale dei permessi (art. 8, commi 1 e 3, della legge regionale), e conducono all'accoglimento dei dubbi di costituzionalità sollevati dal ricorrente.

La legge regionale, nell'attribuire cento ore di permessi retribuiti, interviene su una materia - la regolamentazione del rapporto di lavoro - attinente all'ordinamento civile e attratta nella competenza esclusiva dello Stato.

La regolamentazione del rapporto di lavoro è contraddistinta dal concorso della fonte legislativa statale (le previsioni imperative del d.lgs. n. 165 del 2001) e della contrattazione collettiva (art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001), alla quale, in forza della legge statale, è attribuita una potestà regolamentare di ampia latitudine.

In una materia attinente all'ordinamento civile, vista la rigorosa tassatività delle fonti di disciplina del rapporto (legge statale e, nei limiti segnati dalla legge statale, la contrattazione collettiva), non è dato ravvisare alcuna riserva in favore della legislazione regionale a disciplinare aspetti, che si riverberano in misura rilevante nello svolgersi del rapporto di lavoro, come accade per l'attribuzione di un cospicuo numero di ore di permessi retribuiti.

La previsione della legge pugliese, dal carattere marcatamente derogatorio, non ha alcun addentellato con le disposizioni della legge statale sul collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere. Nell'estendere una disciplina speciale, quale è quella dei permessi, essa non si connette in alcun modo con le misure di collocamento mirato previste in linea generale dall'art. 2 della legge n. 68 del 1999, sotto forma di iniziative e azioni di sostegno per l'inserimento dei disabili nel posto di lavoro.

Nel disciplinare il trattamento previdenziale delle ore retribuite per permessi, il legislatore regionale ha leso, inoltre, la competenza esclusiva in materia di previdenza sociale, attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *o*), Cost.

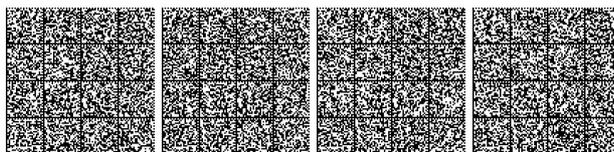
Restano assorbite le censure, incentrate sulla violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12 (Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno), nella parte in cui annovera anche i conviventi more uxorio e i genitori tra i beneficiari del collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1 e 3, della citata legge regionale, nella parte in cui accorda, ai beneficiari del collocamento obbligatorio delle vittime della mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo e del dovere, permessi retribuiti per cento ore annue e parifica le ore di assenza, anche ai fini previdenziali, a normali ore di lavoro;



3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 5, della citata legge regionale, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

T_160175

N. 176

Sentenza 4 maggio - 14 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Personale in mobilità ex art. 1, commi da 421 a 425 della legge n. 190 del 2014 non completamente ricollocato al 31 dicembre 2016 - Definizione, a cura degli enti di area vasta, di criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale del personale non dirigenziale con maggiore anzianità contributiva, previo confronto con le organizzazioni sindacali - Collocamento in disponibilità per il personale in soprannumero.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), art. 1, comma 428.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 428, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 27 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 9 marzo 2015 ed iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2015.



Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 4 maggio 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra;
uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto nonché l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 27 febbraio 2015 e depositato il successivo 9 marzo (reg. ric. n. 42 del 2015), la Regione Veneto ha impugnato, tra l'altro, l'art. 1, comma 428, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), in riferimento agli artt. 3, 5, 35, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 della Costituzione.

La disposizione impugnata, qualora il personale interessato ai processi di mobilità non sia completamente ricollocato alla data del 31 dicembre 2016, demanda agli enti di area vasta il compito di definire «criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale del personale non dirigenziale con maggiore anzianità contributiva», previo esame congiunto con le organizzazioni sindacali, da concludere nel termine di trenta giorni dalla relativa comunicazione.

A conclusione del processo di mobilità, nella sola ipotesi in cui il personale in soprannumero non sia integralmente assorbito, si applica il meccanismo del collocamento in disponibilità, regolato dall'art. 33, commi 7 e 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni).

La Regione assume che tale misura sia manifestamente irragionevole e sia lesiva, in pari tempo, dell'art. 35 Cost.

La Regione sostiene che la possibilità del mancato riassorbimento di tutto il personale in soprannumero e l'applicazione del collocamento in disponibilità, suscettibile di condurre, dopo ventiquattro mesi, alla risoluzione del rapporto di lavoro, sia in palese contrasto con l'art. 1, comma 92, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni).

Tale previsione, difatti, nel processo di riallocazione delle funzioni amministrative provinciali, salvaguarda i rapporti di lavoro a tempo indeterminato in corso e i rapporti di lavoro a tempo determinato in corso, fino alla scadenza prevista.

La disciplina censurata, inoltre, sarebbe in contrasto con il diritto al lavoro, tutelato dall'art. 35 Cost.: la Regione sarebbe legittimata a far valere tale violazione, alla luce delle «ricadute che il taglio del personale disposto dal legislatore statale ha sull'intero sistema organizzativo delle autonomie territoriali».

Le disposizioni in esame, in quanto destinate a completare le misure di taglio lineare del personale, entrerebbero in conflitto con il canone di ragionevolezza, con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e di corretta distribuzione delle funzioni amministrative (art. 118 Cost.).

Si tratterebbe, difatti, di una riduzione coattiva della pianta organica degli enti pubblici, svincolata da ogni approfondita valutazione del personale effettivamente necessario per portare a compimento in modo efficace l'attività amministrativa dell'ente e da ogni considerazione plausibile in merito alle esigenze organiche degli enti di area vasta, in rapporto alla popolazione residente e alle funzioni attribuite a tali enti.

Tale indiscriminata riduzione del personale penalizzerebbe le amministrazioni efficienti, favorendo quelle «ancora ipertrofiche», e arrecherebbe un pregiudizio immediato al corretto svolgimento delle funzioni fondamentali che ancora spettano agli enti di area vasta.

La Regione ricorrente rileva che i disservizi nelle funzioni amministrative provinciali si tradurranno «in altrettanti disservizi nelle funzioni amministrative regionali e comunali connesse» e lamenta di dover attribuire a se stessa e ai Comuni quelle funzioni amministrative che potrebbero essere conservate in capo alle Province, «alla luce dei principi di sussidiarietà e adeguatezza».

La Regione Veneto ravvisa anche la violazione dell'art. 114 Cost.

La disposizione censurata, che si inquadra in un processo di riduzione coattiva e indiscriminata della dotazione organica degli enti di area vasta, comprometterebbe la dignità autonoma delle Province e delle Città metropolitane, quali componenti essenziali della Repubblica.

In assenza di un'organica revisione costituzionale, che rappresenta «condizione necessaria di ogni eventuale, ulteriore "depotenziamento" delle Province», la disposizione concorrerebbe a produrre un impatto negativo sull'erogazione dei servizi pubblici e sulle funzioni fondamentali che Province e Città metropolitane dovranno continuare a svolgere.



Inoltre, le disposizioni di cui all'art. 1, commi da 421 a 428, della legge n. 190 del 2014, nell'operare un taglio lineare delle dotazioni organiche, vanificherebbero o comunque limiterebbero gravemente la facoltà delle Regioni di attribuire le ulteriori funzioni non fondamentali agli enti di area vasta, e alle Province in particolare, già sprovviste del personale necessario per svolgere efficacemente le funzioni fondamentali.

Tale pregiudizio alla facoltà della Regione configurerebbe una violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

Le disposizioni citate si porrebbero in antitesi con il principio di leale collaborazione, consacrato dagli artt. 5 e 120 Cost.: esse, difatti, sarebbero disarmoniche rispetto al percorso di riforma del sistema delle autonomie locali (art. 1, commi 91 e 92, della legge n. 56 del 2014 e accordo raggiunto l'11 settembre 2014 in sede di Conferenza unificata), che manterrebbe inalterata la potestà delle Regioni di legiferare in tale materia e collocherebbe il trasferimento del personale in un tempo successivo alla riallocazione delle funzioni non fondamentali, così da modulare tale trasferimento in ragione delle funzioni concretamente riallocate.

2.- Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di rigettare il ricorso della Regione Veneto.

La difesa dello Stato replica che le misure censurate sono riconducibili al «coordinamento della finanza pubblica», materia di potestà legislativa concorrente, e possono legittimamente incidere su una o più materie di competenza regionale.

Il contenimento della spesa corrente sarebbe preordinato a salvaguardare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, «in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari», in un contesto contraddistinto dalla «eccezionale gravità» della situazione finanziaria.

3.- In prossimità dell'udienza, il 12 aprile 2016, la Regione Veneto ha depositato una memoria illustrativa, nella quale ha ribadito le argomentazioni già svolte a sostegno dell'accoglimento del ricorso.

In replica alle difese dello Stato, la Regione Veneto ha osservato che la qualificazione della disciplina in termini di principio di coordinamento della finanza pubblica non vale a superare i denunciati profili di illegittimità costituzionale e a giustificare una riduzione indifferenziata del personale, senza alcun riguardo alla struttura organizzativa di ciascun ente e al relativo fabbisogno organico.

Sarebbe intrinsecamente irragionevole la scelta di anteporre la riduzione del personale alla riallocazione delle funzioni non fondamentali.

La Regione soggiunge che la scelta di dimezzare d'imperio la pianta organica degli enti di area vasta, lesiva della competenza legislativa in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti locali, l'ha costretta ad assumersi tutti gli oneri del personale addetto alle funzioni non fondamentali, che ha confermato in capo alle Province.

4.- All'udienza del 4 maggio 2016, le parti hanno ribadito le conclusioni già rassegnate negli atti di causa.

Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto, con ricorso depositato il 9 marzo 2015, ha promosso questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015) e, per quanto in questa sede rileva, dell'art. 1, comma 428, in riferimento agli artt. 3, 5, 35, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 della Costituzione.

1.1.- La disposizione impugnata si affianca ad altre misure, volte a realizzare un taglio lineare del personale in servizio presso Province e Città metropolitane, e attiene specificamente alle procedure di ricollocamento del personale in soprannumero di tali enti territoriali.

Ove, il 31 dicembre 2016, il personale interessato dai processi di mobilità non sia completamente ricollocato, presso ogni ente di area vasta, ivi comprese le città metropolitane, si definiscono «criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale del personale non dirigenziale con maggiore anzianità contributiva».

A tale definizione di criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale è prodromico un esame congiunto con le organizzazioni sindacali, che deve concludersi «entro trenta giorni dalla relativa comunicazione».

All'esito del processo di mobilità tra enti, disciplinato dall'art. 1, commi da 421 a 425 della legge n. 190 del 2014, trova applicazione il collocamento in disponibilità previsto dall'art. 33, commi 7 e 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nella sola ipotesi in cui il personale in soprannumero non sia interamente assorbito.



In virtù di tali previsioni, il collocamento in disponibilità riguarda il personale in soprannumero «che non sia possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima amministrazione e che non possa essere ricollocato presso altre amministrazioni nell'ambito regionale, ovvero che non abbia preso servizio presso la diversa amministrazione secondo gli accordi di mobilità» (art. 33, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Il collocamento in disponibilità implica la sospensione di tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro.

A tale sospensione fa riscontro l'erogazione di un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, «con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi» (art. 33, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Ad avviso della Regione ricorrente, tale disposizione non tiene in alcun conto le funzioni concretamente attribuite a tali enti territoriali e le indicazioni offerte dall'art. 1, commi 92 e 96, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), che prevede il trasferimento del personale delle Province e delle Città metropolitane solo dopo il compimento del processo di riordino e in vista della riallocazione delle funzioni non fondamentali.

1.2.- Da tali considerazioni discenderebbero i molteplici vizi di legittimità costituzionale denunciati con il ricorso.

La disposizione censurata confliggerebbe con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e con il diritto al lavoro, tutelato dall'art. 35 Cost., in quanto potrebbe condurre alla risoluzione del rapporto di lavoro e, pertanto, sarebbe incoerente con le previsioni dell'art. 1, comma 92, della legge n. 56 del 2014, volto a salvaguardare i rapporti di lavoro a tempo indeterminato in corso e i rapporti di lavoro a tempo determinato, fino alla scadenza prevista.

Le disposizioni in esame, in quanto destinate a completare le misure di taglio lineare del personale, sarebbero disarmoniche, per altro verso, rispetto ai principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.), di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e di corretta distribuzione delle funzioni amministrative (art. 118 Cost.).

Esse, difatti, condurrebbero a una riduzione coattiva della pianta organica degli enti pubblici, senza alcuna approfondita valutazione della consistenza del personale effettivamente necessario per portare a compimento in modo efficace l'attività amministrativa dell'ente.

Il dimezzamento della dotazione organica delle Province, disancorato da ogni criterio plausibile di valutazione delle esigenze di tali enti, si risolverebbe in un pregiudizio per le amministrazioni virtuose, che hanno già dato impulso alla riorganizzazione dell'apparato amministrativo, e in un vantaggio per le amministrazioni «ancora ipertrofiche».

Tale riduzione coattiva e indiscriminata della dotazione organica degli enti di area vasta, suscettibile di produrre un impatto negativo sull'erogazione dei servizi pubblici e sulle funzioni fondamentali che Province e Città metropolitane dovranno continuare a svolgere, comprometterebbe la dignità autonoma delle Province e delle Città metropolitane, quali componenti essenziali della Repubblica con conseguente violazione dell'art. 114 Cost., e svilirebbe l'importanza di tali enti, in difetto di un organico procedimento di revisione costituzionale, che «continua ad essere condizione necessaria di ogni eventuale, ulteriore "depotenziamento" delle Province».

Inoltre, le disposizioni di cui all'art. 1, commi da 421 a 428, della legge n. 190 del 2014, nell'operare un taglio lineare delle dotazioni organiche, violerebbero anche l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto vanificherebbero o comunque limiterebbero gravemente la facoltà delle Regioni di attribuire le ulteriori funzioni non fondamentali agli enti di area vasta, e alle Province in particolare, già sprovviste del personale necessario per svolgere efficacemente le funzioni fondamentali.

Le disposizioni citate sarebbero lesive del principio di leale collaborazione, consacrato dagli artt. 5 e 120 Cost., in quanto antitetico rispetto a quel percorso concordato di riforma del sistema delle autonomie locali tracciato dall'art. 1, commi 91 e 92, della legge n. 56 del 2014 e dall'accordo raggiunto l'11 settembre 2014 in sede di Conferenza unificata.

Il descritto percorso di riforma, confermando la potestà delle Regioni di legiferare in tale materia, collocherebbe il trasferimento del personale in un tempo successivo alla riallocazione delle funzioni non fondamentali, così da modulare il trasferimento in ragione delle funzioni concretamente riallocate.

1.3.- Agli argomenti della Regione la difesa dello Stato contrappone il rilievo che le misure censurate si inseriscono in un intervento di «coordinamento della finanza pubblica», materia di potestà legislativa concorrente, e possono legittimamente incidere su una o più materie di competenza regionale.

Il contenimento della spesa corrente perseguirebbe l'obiettivo di salvaguardare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, «in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari», in un contesto contraddistinto dalla «eccezionale gravità» della situazione finanziaria.

2.- Resta riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni, promosse con il ricorso della Regione Veneto.



3.- Si deve dichiarare, preliminarmente, l'inammissibilità delle censure svolte in riferimento agli artt. 3 e 35 Cost., evocati congiuntamente sul presupposto che la procedura di mobilità del personale degli enti di area vasta e il collocamento in disponibilità possano condurre alla risoluzione dei rapporti di lavoro, in contrasto con la disciplina dell'art. 1, comma 92, della legge n. 56 del 2014, che salvaguarda i rapporti di lavoro a tempo indeterminato e i rapporti di lavoro a tempo determinato, fino alla loro scadenza.

La Regione Veneto lamenta che la lesione del diritto al lavoro arrechi un vulnus anche alle sue attribuzioni costituzionalmente garantite, «considerate le ricadute che il taglio del personale disposto dal legislatore statale ha sull'intero sistema organizzativo delle autonomie territoriali».

Tale argomentazione non appare sufficiente a superare il vaglio di ammissibilità delle censure, incentrate su parametri estranei a quelli che presiedono al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni (sentenza n. 117 del 2016).

La Regione Veneto non ha fornito elementi atti a dimostrare come dalle misure introdotte dalla disposizione impugnata, peraltro efficaci solo a far data dal 31 dicembre 2016, derivi una lesione della competenza organizzativa delle autonomie territoriali.

4.- Le altre questioni, poste con il ricorso della Regione Veneto con riguardo all'art. 1, comma 428, non sono fondate.

4.1.- La disposizione censurata è parte integrante di un assetto più ampio (art. 1, commi da 421 a 427, della legge n. 190 del 2014), che contempla una cospicua riduzione della dotazione organica delle Province e delle Città metropolitane (rispettivamente del 50 per cento e del 30 per cento) e la definizione di un procedimento finalizzato a favorire la mobilità del personale in soprannumero verso Regioni, Comuni e altre pubbliche amministrazioni.

La previsione impugnata è uno snodo cruciale del percorso, che ha scandito il riordino delle funzioni amministrative locali, e si atteggia come norma di chiusura, chiamata a regolamentare l'ipotesi residuale di un mancato riassorbimento del personale in soprannumero entro il 31 dicembre 2016, senza escludere l'operare, in ultima battuta, del collocamento in disponibilità.

Nell'ipotesi in cui, alla data del 31 dicembre 2016, il personale in soprannumero non sia stato utilmente ricollocato, la disciplina in esame sancisce, per il personale non dirigenziale di tutti gli enti di area vasta, il ricorso a contratti a tempo parziale, improntati a una logica solidaristica.

Tale ricorso, che riguarda «tutto il personale e non solo il contingente dei sovranumerari», «deve avvenire nel limite necessario per il riassorbimento dell'onere finanziario relativo alle unità sovranumerarie» (circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 29 gennaio 2015, n. 1).

4.2.- Quanto alle questioni, attinenti all'art. 1, comma 428, della legge di stabilità per l'anno 2015, la Regione ricorrente puntualizza, nella memoria illustrativa del 12 aprile 2016, che l'illegittimità costituzionale della disciplina del collocamento in disponibilità discende dall'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 421, chiamato a disciplinare la riduzione del personale degli enti di area vasta, presupposto indefettibile dei successivi processi di mobilità.

Questa Corte, con la sentenza n. 159 del 2016, ha già scrutinato e dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Regione Veneto con riguardo all'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014, inscindibilmente connesso, nella stessa prospettiva della Regione ricorrente, con la disposizione impugnata nel presente giudizio.

L'asse portante delle censure, per entrambe le disposizioni, ruota intorno al fatto che la legge di stabilità per l'anno 2015 abbia proceduto a una riduzione indistinta del personale, avulsa dalla considerazione delle peculiarità delle singole realtà coinvolte e pregiudizievole per l'efficiente esercizio delle funzioni fondamentali.

Inoltre, invertendo il percorso tracciato dalla legge n. 56 del 2014 e dall'accordo dell'11 settembre 2014, il legislatore avrebbe ridotto il personale prima dell'effettivo riordino delle funzioni.

4.2.1.- Quanto all'arbitraria e indifferenziata riduzione del personale, che contrasterebbe con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e inciderebbe sulla necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 118 Cost.), con pregiudizio per il buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) e per la dignità autonoma di Province e Città metropolitane (art. 114 Cost.), occorre evidenziare che l'intervento del legislatore statale, attuato con la disposizione impugnata, è in linea con il riordino delle Province e delle Città metropolitane, disegnato dalla legge n. 56 del 2014, di cui questa Corte ha già ravvisato l'armonia con l'architettura costituzionale (sentenza n. 50 del 2015).

La citata legge ha ridefinito le funzioni fondamentali delle Province, in un'ottica di ridimensionamento delle stesse, e, conseguentemente, la legge di stabilità 2015 ha delimitato le risorse finanziarie e umane necessarie a consentire l'esercizio di tali funzioni.

La riduzione del personale, contemplata dalla disposizione censurata, rientra, pertanto, nel richiamato progetto di riordino complessivo degli enti territoriali infraregionali e prescinde da ogni considerazione relativa al comportamento virtuoso o meno delle Regioni in merito al processo di riorganizzazione amministrativa (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.5. del Considerato in diritto).



Si deve escludere, alla luce del richiamato processo di ridimensionamento di tali funzioni, il paventato pregiudizio per l'esercizio delle funzioni fondamentali, corrispondenti ai servizi essenziali.

Peraltro, la Regione ricorrente non ha indicato elementi idonei a dimostrare che il taglio del personale pregiudichi l'esercizio di tali servizi anche da parte degli enti regionali e comunali subentranti (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.3. del Considerato in diritto).

Inoltre, con riguardo alla lesione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza nella riallocazione delle funzioni non fondamentali, connessa alla riduzione della dotazione organica, questa Corte ha già affermato che alle Regioni non è precluso, a conclusione del processo di redistribuzione del personale, affidare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, disponendo contestualmente l'assegnazione del relativo personale.

Ciò, tuttavia, deve avvenire tenendo conto dell'obiettivo di riordino e ridimensionamento delle funzioni delle Province e di delimitazione dei compiti delle Città metropolitane, delineato dalla citata legge n. 56 del 2014, che mira ad evitare che, in capo agli enti intermedi, sia conservata una porzione notevole delle funzioni non fondamentali (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.4.1. del Considerato in diritto).

4.2.2.- Quanto al fatto che la riduzione del personale preceda la riallocazione delle funzioni non fondamentali, in violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, e del principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.), questa Corte ha osservato che la disciplina statale non esautorava le Regioni dal potere di individuare e riallocare le funzioni non fondamentali all'esito del processo di redistribuzione del personale.

Tale riallocazione, tuttavia, deve rispettare i principi di sussidiarietà e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. e la necessità di assicurare che l'esercizio delle predette funzioni amministrative sia svolto in coerenza con gli obiettivi del riordino fissati dal legislatore statale, destinati inevitabilmente a incidere sull'allocatione delle funzioni e sulla «distribuzione del personale e della relativa spesa» (sentenza n. 159 del 2016, punto 7.1.2. del Considerato in diritto).

Non si ravvisa, inoltre, la violazione del principio di leale collaborazione.

Anche a volere ritenere che le disposizioni impugnate precludano «la libera attribuzione di funzioni provinciali non fondamentali» da parte delle Regioni, «concordata tra Stato e Regioni anche in sede di Accordo raggiunto nella Conferenza Unificata dell'11 settembre 2014», il principio di leale collaborazione non potrebbe dirsi violato, in quanto un accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (sentenze n. 160 del 2009 e n. 437 del 2001).

5.- Dalle considerazioni svolte, discende il rigetto del ricorso proposto contro l'art. 1, comma 428, della legge n. 190 del 2014, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 428, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), promosse, in riferimento agli artt. 3 e 35 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 428, della legge n. 190 del 2014, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO



N. 177

Ordinanza 1° giugno - 14 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Abuso d'ufficio - Inclusione, secondo il "diritto vivente", dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione tra le violazioni di legge rilevanti per la configurabilità del reato.

– Codice penale, art. 323.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 323 del codice penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Enna nel procedimento penale a carico di V.C., con ordinanza del 23 luglio 2015, iscritta al n. 333 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

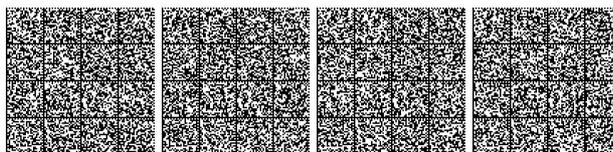
udito nella camera di consiglio del 1° giugno 2016 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 23 luglio 2015, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Enna ha sollevato, in relazione agli artt. 25, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 323 del codice penale;

che la questione è stata sollevata all'esito dell'udienza camerale fissata per l'opposizione della persona offesa alla richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero, il quale aveva indagato, per il reato di abuso d'ufficio, il direttore di un'unità operativa ospedaliera, denunciato da un dirigente medico per «plurime e reiterate vessazioni» e, in particolare, per «la violazione della disciplina dei contratti collettivi nazionali in tema di ferie, turni, ordini di servizio, carichi ed orari di lavoro»;

che il pubblico ministero, pur non disconoscendo l'esistenza delle condotte denunciate, aveva tuttavia avanzato richiesta di archiviazione, ponendo in evidenza l'irrelevanza della violazione di norme contenute nei contratti collettivi nazionali ai fini della configurabilità del reato previsto dall'art. 323 cod. pen.;

che, nell'opposizione proposta, la persona offesa aveva rilevato come, secondo la costante giurisprudenza di legittimità, il reato di abuso di ufficio - e, in particolare, il presupposto in esso contemplato inerente alla «violazione di norme di legge» - potesse essere integrato anche dalla sola inosservanza del principio costituzionale di imparzialità della pubblica amministrazione, con la conseguenza che anche la reiterata violazione dei contratti collettivi nazionali in danno di un pubblico dipendente ben avrebbe potuto perfezionare la violazione di norma di legge, «ossia dell'art. 97 Cost.»;



che il rimettente - rilevando che la giurisprudenza di legittimità ha da tempo adottato un'interpretazione assai ampia della nozione di «violazione di norme di legge» - assume costituire «diritto vivente» il fatto che il requisito in questione possa consistere anche nella inosservanza dell'art. 97 Cost., la cui «parte immediatamente precettiva» impone ad ogni pubblico funzionario, nell'esercizio delle funzioni, di non usare il potere conferitogli dalla legge per compiere favoritismi e procurare ingiusti vantaggi ovvero per realizzare intenzionali vessazioni o discriminazioni, e che, pertanto, assume rilevanza la violazione «non solo di norme giuridiche contenute in leggi e regolamenti ma anche di quelle previste in atti amministrativi, circolari, contratti collettivi e addirittura discendenti da prassi amministrative»;

che, nondimeno, l'inclusione dei principi di imparzialità e buon andamento tra le violazioni di legge rilevanti per integrare l'abuso di ufficio risulterebbe - come rilevato anche dalla dottrina ed affermato dalla giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 447 del 1998) - foriera di vaghezza ed elasticità della fattispecie incriminatrice, così sovvertendo, secondo il rimettente, le stesse finalità della riforma di tale precetto introdotte con la «novella del 1997»;

che, in forza di tali premesse, il giudice *a quo* ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale;

che, quanto al primo presupposto, il rimettente reputa, ai fini dell'accoglimento o del rigetto dell'opposizione alla richiesta di archiviazione, di «rilevanza dirimente» l'inclusione dell'art. 97 Cost. - e, dunque, dei principi di imparzialità e buon andamento - nel novero delle norme la cui violazione è idonea ad integrare la fattispecie di cui all'art. 323 cod. pen.;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente rileva che la criticata ermeneutica dell'art. 323 cod. pen. si pone in contrasto con l'art. 25 Cost., «sotto il profilo della necessaria determinatezza delle fattispecie penali» e, inoltre, che l'insufficiente determinazione della predetta fattispecie incriminatrice «può comportare il rischio di interferenze tra la giurisdizione e l'amministrazione», violando così gli «stessi principi contemplati dall'art. 97 Cost.»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo, anche con successiva memoria depositata il 10 maggio 2016, che la questione sia dichiarata inammissibile;

che la difesa statale osserva come l'ordinanza di remissione, di là da un generico riferimento alla originaria querela della persona offesa, difetti di puntuale descrizione della condotta materiale contestata all'indagato, con evidenti ricadute circa il vaglio di rilevanza della questione;

che inoltre, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il rimettente non chiarisce né le ragioni per le quali nella «violazione di norme di legge» di cui all'art. 323 cod. pen. dovrebbe sussumersi anche la violazione delle norme contenute nei contratti collettivi nazionali, né quelle per le quali egli non ritenga di potersi discostare da un tale orientamento giurisprudenziale tutt'altro che consolidato - e che anzi trova significative smentite presso la stessa giurisprudenza di legittimità -, adottando un'interpretazione conforme ai parametri costituzionali evocati nell'ordinanza di remissione;

che la questione di legittimità costituzionale, a parere del Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe comunque manifestamente infondata;

che, infatti, quanto alla dedotta violazione dell'art. 25 Cost., la difesa interveniente rileva che il vizio di indeterminatezza ben potrebbe escludersi, nella specie, assumendo il criterio interpretativo «tipologico», talvolta utilizzato dalla giurisprudenza costituzionale, in forza del quale deve considerarsi comunque determinata quella fattispecie idonea ad esprimere, attraverso i normali strumenti interpretativi, un «tipo criminoso», espressivo cioè di un «omogeneo contenuto di disvalore, corrispondente alla previsione sanzionatoria determinata» (vengono citate, in proposito, le sentenze n. 247 del 1989 e n. 35 del 1991);

che tale ultima considerazione - conclude l'Avvocatura generale dello Stato - vale ad escludere anche il lamentato vizio di violazione dell'art. 97 Cost., posto che la necessità di individuare un interesse del tutto collidente con quello pubblico - interesse alla cui realizzazione deve essere unicamente rivolta la condotta dell'agente - costituisce «sufficiente argine ad indebite ingerenze della giurisdizione nelle discrezionali valutazioni dell'amministrazione».

Considerato che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Enna, con l'ordinanza in epigrafe, dubita - in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 97, primo comma (*recte*: secondo comma), della Costituzione - della legittimità costituzionale dell'art. 323 del codice penale nella parte in cui, secondo il «diritto vivente», includerebbe nel requisito della «violazione di norme di legge», necessario per la configurazione della fattispecie incriminatrice dell'abuso di ufficio, anche la violazione dell'art. 97 Cost. e, dunque, dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e, persino, quella di norme previste nei contratti collettivi di lavoro o in atti amministrativi, circolari ed addirittura discendenti da prassi amministrative;



che, nondimeno, la fattispecie oggetto della delibazione giudiziale è descritta in modo del tutto insufficiente nell'ordinanza di rimessione, non chiarendosi se la condotta per la quale è ipotizzabile l'abuso di ufficio sia consistita nella «violazione della disciplina dei contratti collettivi nazionali in tema di ferie, turni, ordini di servizio, carichi ed orari di lavoro» ovvero in diverse «plurime e reiterate vessazioni», tali da integrare autonoma violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.;

che tale carente descrizione della fattispecie non consente di verificare sotto quale specifico profilo la disposizione censurata debba essere applicata per definire il giudizio principale;

che, nondimeno, qualora, per la delibazione dell'ipotesi di reato, venisse in rilievo la violazione di norme del contratto collettivo di lavoro, si rivelerebbe errata la ricostruzione del «diritto vivente» prospettata dal rimettente, considerando che, secondo la prevalente giurisprudenza di legittimità, la violazione da parte del pubblico ufficiale delle norme collettive contrattuali applicabili ai rapporti di pubblico impiego non realizza uno dei presupposti necessari per la configurabilità del reato di abuso di ufficio (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenze 3 novembre 2005-13 aprile 2006, n. 13511 e 25 settembre 2008-5 febbraio 2009, n. 5026);

che se, invece, la violazione di legge fosse ritenuta dal rimettente in relazione alle «plurime e reiterate vessazioni» denunciate dalla persona offesa - e, dunque, in condotte direttamente lesive del principio di imparzialità sancito dall'art. 97 Cost. - non risulterebbero illustrate le ragioni per le quali il rimettente, a fronte di un contrasto diacronico di giurisprudenza sull'interpretazione della nozione di «violazione di norme di legge» (esemplificato da Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 27 ottobre-20 novembre 2015, n. 46096 e, sezione sesta penale, sentenza 18 febbraio-25 marzo 2009, n. 13097), non ritenga di praticare un'interpretazione conforme a Costituzione e reputi invece operante il vincolo dell'asserito «diritto vivente» nella specifica sede processuale in cui è chiamato a pronunciare ed in relazione alla richiesta di archiviazione al suo esame;

che, inoltre, la carente descrizione della fattispecie si riverbera sull'indeterminatezza e ambiguità del petitum formulato, in alcun modo specificato rispetto alla species facti oggetto del giudizio principale e neppure reso chiaro dal dispositivo dell'ordinanza di rimessione, ove il giudice *a quo* si limita a dare conto della rilevanza e non manifesta infondatezza della «questione di costituzionalità dell'art. 323 c.p.»;

che, pertanto, sussistendo plurimi profili ostativi allo scrutinio della questione proposta, essa si palesa manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 323 del codice penale, sollevata, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Enna, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO



N. 178

Sentenza 6 - 15 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Distanza minima tra fabbricati - Estensione della deroga ai limiti fissati dal D.M. Lavori Pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 anche ad interventi su singoli edifici non oggetto di un più ampio intervento di trasformazione.

- Legge della Regione Marche 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l’anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017”), art. 10, nella parte in cui modifica l’art. 35 della legge regionale 4 dicembre 2014, n. 33 (Assestamento del bilancio 2014).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : 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. 10 della legge della Regione Marche 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l’anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 12 giugno 2015 e ricevuto il 17 giugno 2015, depositato in cancelleria il 22 giugno 2015 ed iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2015.

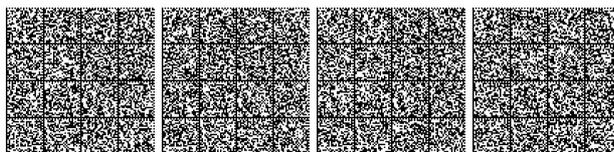
Visto l’atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell’udienza pubblica del 5 luglio 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

udito l’avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1.- Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell’art. 10 della legge della Regione Marche 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l’anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017”).



1.1.- La disposizione denunciata sostituisce l'art. 35 della precedente legge regionale 4 dicembre 2014, n. 33 (Assestamento del bilancio 2014), inserendo la parola «e» in luogo di «ovvero» e sopprimendo la parola «altra», all'interno del testo originario di quella disposizione, che (senza ulteriori modificazioni) così attualmente recita: «In attuazione dell'articolo 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), gli edifici esistenti, che siano oggetto di interventi di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, di riqualificazione urbana, di recupero funzionale, di accorpamento e [in luogo di «ovvero»] di ogni [«altra», parola espunta] trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico dalla disciplina statale e regionale vigente, possono essere demoliti e ricostruiti all'interno dell'area di sedime o aumentando la distanza dagli edifici antistanti, anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 9 del decreto del Ministro dei Lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 [...]».

1.2.- Secondo il ricorrente, per effetto delle due indicate modifiche lessicali, il testo novellato dell'art. 35 della legge regionale n. 33 del 2014 consentirebbe di estendere, «anche ad interventi su singoli edifici non oggetto di un più ampio intervento di trasformazione», la deroga ai limiti di distanza fissati dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e i rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967 n. 765): deroga consentita bensì alle Regioni (e alle Province autonome di Trento e di Bolzano) dal d.P.R. n. 380 del 2001, ma solo «nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo o unitario di specifiche aree territoriali».

Dal che, appunto, la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile» e, per eccesso, di quella concorrente della Regione in materia di «governo del territorio», di cui agli evocati parametri costituzionali.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Marche, che ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso, in quanto riferito all'art. 10 della legge regionale n. 16 del 2015 nella sua interezza, senza ulteriori specificazioni in ordine al comma impugnato (che, in ogni caso, si sarebbe dovuto identificare con il primo), oltre che per assunta oscurità del percorso argomentativo.

Nel merito, ha contestato la fondatezza della questione proposta dal ricorrente, sostenendo che gli interventi previsti dalla disposizione impugnata non potrebbero essere altrimenti interpretati che in modo consono alla normativa richiamata, ovvero nel senso di riferirsi ad interventi “non puntuali” ma inseriti nell'ambito di strumenti urbanistici «funzionali ad un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali».

3.- Entrambe le parti hanno successivamente depositato memorie ad ulteriore illustrazione dei rispettivi assunti.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in epigrafe, resistito dalla Regione Marche, il Presidente del Consiglio dei ministri, ha, come sopra detto, impugnato l'art. 10 della legge della suddetta Regione 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l'anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017”), per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione.

Secondo il ricorrente, il vulnus agli evocati parametri costituzionali discenderebbe dal fatto che il censurato art. 10 della legge regionale n. 16 del 2015 avrebbe determinato un mutamento di significato della norma, sostituendo - al riferimento agli interventi «di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, di riqualificazione urbana, di recupero funzionale, di accorpamento «ovvero di ogni altra [nostra sottolineatura], trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico dalla disciplina statale e regionale vigente» - il riferimento agli interventi «di riqualificazione urbana [...] e [nostra sottolineatura] di ogni trasformazione [...]».

La norma denunciata, nella versione attuale, potrebbe rendere, infatti, così possibili anche “interventi di carattere puntuale”, in violazione dell'art. 2-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), che invece consente alle Regioni di «prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444», unicamente a condizione che quest'ultime si inseriscano «nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali».



2.- Le eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione resistente - per non esatta individuazione della disposizione censurata e per insufficiente esposizione delle ragioni addotte a sostegno dell'ipotizzata illegittimità costituzionale - non possono trovare accoglimento.

2.1.- Non rileva, in primo luogo, che l'art. 10 della legge regionale impugnata, che si compone di più commi, sia formalmente richiamato in ricorso nella sua interezza, poiché le censure formulate dal ricorrente sono inequivocabilmente rivolte al solo suo comma 1: nel quale, appunto, sono contenute le modifiche, apportate all'art. 35 della precedente legge regionale 4 dicembre 2014, n. 33 (Assestamento del bilancio 2014), sottoposte allo scrutinio di costituzionalità.

2.2.- A sua volta, anche il percorso argomentativo che conduce il ricorrente a censurare il novellato art. 35 è ben chiaro, contrariamente all'assunto della difesa della Regione, nel ricollegare la violazione degli evocati parametri costituzionali all'ampliamento dei poteri di intervento edilizio, che la disposizione impugnata, nella sua attuale formulazione, consentirebbe alla Regione, in violazione dei limiti di cui all'art. 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, e in eccedenza, quindi, rispetto alla competenza concorrente della resistente in materia di «governo del territorio», con conseguente vulnus alla competenza esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

3.- Nel merito, la questione è fondata.

3.1.- Va ribadito, in premessa, che, in tema di disciplina delle distanze fra costruzioni, il “punto di equilibrio” - tra gli ambiti di competenza, rispettivamente, “esclusiva”, dello Stato (in ragione dell'attinenza di detta disciplina alla materia «ordinamento civile») e, “concorrente”, della Regione, nella materia «governo del territorio» (per il profilo della insistenza dei fabbricati su territori che possono avere, rispetto ad altri, specifiche caratteristiche, anche naturali o storiche) - si rinviene nel principio, estraibile dall'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 (che questa Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile: sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011), per cui sono ammesse distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo «nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche».

Principio, questo, sostanzialmente poi recepito dal legislatore statale con l'art. 30, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, della legge 9 agosto 2013, n. 98, che ha inserito, dopo l'art. 2 del d.P.R. n. 380 del 2001, l'art. 2-bis, a norma del quale «Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali».

Ne consegue che la legislazione regionale che interviene sulle distanze, interferendo con l'ordinamento civile, è legittima solo in quanto persegua chiaramente finalità di carattere urbanistico, demandando l'operatività dei suoi precetti a «strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 232 del 2005). Diversamente, «le norme regionali che, disciplinando le distanze tra edifici, esulino, invece, da tali finalità, risultano invasive della materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 134 del 2014).

3.2.- Alla luce dei suesposti principi, è innegabile allora che, nel contesto del novellato art. 35 della legge della Regione Marche n. 33 del 2014, la sostituzione della parola «ovvero», con la parola «e», e l'espunzione dell'aggettivo «altra» (sicché la frase originaria «ovvero di ogni altra trasformazione» diventa «e di ogni trasformazione») sia idonea a superare il collegamento tra gli interventi - di demolizione e costruzione «in deroga ai limiti di cui all'articolo 9 del decreto del Ministro dei Lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444» - di cui è menzione dopo quella «e», e le finalità di qualificazione, o riqualificazione urbana, fissate nell'*incipit* della disposizione stessa. Con la conseguenza di estendere, come paventato dal ricorrente, la competenza, in deroga, della Regione anche ad “interventi puntuali” o comunque non attinenti a complessivi strumenti urbanistici, al di là di quanto previsto dal predetto art. 35, del quale non si spiegherebbe altrimenti la sostituzione operata dalla disposizione censurata.

Da ciò, dunque, la violazione dei parametri costituzionali di riferimento.

4.- Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Marche n. 16 del 2015, nella parte in cui modifica l'art. 35 della legge regionale 4 dicembre 2014, n. 33 (Assestamento del bilancio 2014), sostituendo, all'espressione originaria «ovvero di ogni altra trasformazione», la diversa espressione «e di ogni trasformazione».



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge della Regione Marche 13 aprile 2015, n. 16 (Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015" e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 "Bilancio di previsione per l'anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017"), nella parte in cui modifica l'art. 35 della legge regionale 4 dicembre 2014, n. 33 (Assestamento del bilancio 2014), sostituendo, all'espressione originaria «ovvero di ogni altra trasformazione», la diversa espressione «e di ogni trasformazione».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

T_160178

N. 179

Sentenza 15 giugno - 15 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica - Devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche nel caso di azione giudiziale proposta dalla pubblica amministrazione nei confronti del privato.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2), e lett. f).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, lettera *a*), numero 2), e lettera *f*), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, nel procedimento vertente tra il Comune di Cavallino e Omnia Veicoli srl, con ordinanza del 6 agosto 2015, iscritta al n. 290 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione della Presidenza del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 15 giugno 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 6 agosto 2015 il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, ha sollevato, in riferimento agli artt. 103, primo comma, e 113, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, lettera *a*), numero 2), e lettera *f*), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).

Le disposizioni vengono censurate nella parte in cui, secondo il diritto vivente, esse ricomprendono, nelle materie di giurisdizione esclusiva da esse stesse indicate, le controversie nelle quali sia la pubblica amministrazione - e non l'amministrato - ad adire il giudice amministrativo. Ciò contrasterebbe con il sistema di giustizia amministrativa delineato dagli artt. 103 e 113 Cost., i quali, ad avviso del rimettente, prevederebbero un sistema di tutela attivabile esclusivamente ad iniziativa del privato leso da un provvedimento della pubblica amministrazione.

2.- Il Tribunale rimettente riferisce di essere investito della decisione in ordine al ricorso proposto dal Comune di Cavallino (LE), al fine di ottenere la condanna della parte resistente al pagamento di somme dovute per l'assegnazione di suoli edificatori del territorio comunale, in base ad una convenzione stipulata tra le parti ai sensi dell'art. 27 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla legge 17 agosto 1942, n. 1150; alla legge 18 aprile 1962, n. 167; alla legge 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata).

Il giudice *a quo* osserva che il giudizio ha per oggetto l'esecuzione di obbligazioni derivanti da un atto convenzionale, suscettibile di essere ricondotto ai "moduli convenzionali in urbanistica", i quali rientrano nella categoria degli accordi previsti dall'art. 133, comma 1, lettera *a*), numero 2), del d.lgs. n. 104 del 2010. Tale disposizione riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di «formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo [...]». Inoltre, il medesimo art. 133, comma 1, alla successiva lettera *f*) attribuisce alla stessa giurisdizione esclusiva «le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica e edilizia, concernente tutti gli aspetti dell'uso del territorio [...]».

Osserva il rimettente che, in riferimento alle convenzioni urbanistiche, dottrina e giurisprudenza concordemente riconoscono la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche quando la pubblica amministrazione assume la veste di parte ricorrente ed il privato quella di parte resistente, ammettendo la tutela della pubblica amministrazione nei confronti dei soggetti privati in un giudizio «a parti invertite».

Al riguardo, viene richiamata l'ordinanza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 7 febbraio 2002, n. 1763, che ha affermato la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulla controversia, introdotta dalla pubblica amministrazione, avente ad oggetto l'inadempimento del privato delle obbligazioni derivanti da una convenzione di lottizzazione.

Il TAR rileva che anche nel giudizio *a quo* si controverte dell'inadempimento delle obbligazioni assunte con una convenzione di lottizzazione, la quale poneva a carico della società costruttrice le opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Si tratta, quindi, di una controversia relativa all'esecuzione di un accordo facente parte del procedimento finalizzato al rilascio della concessione edilizia e concluso al fine di determinare, in parte, il contenuto discrezionale di tale provvedimento. La controversia in esame rientrerebbe, quindi, nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.



Il giudice rimettente ritiene che, anche a prescindere dalla mancanza di coerenza di tale interpretazione con altre norme del medesimo d.lgs. n. 104 del 2010, l'art. 133, *in parte qua* - comma 1, lettera a, numero 2), e lettera f) - determini dubbi di compatibilità con gli artt. 103, primo comma, e 113, primo comma, Cost., i quali porterebbero a ritenere che - anche nelle controversie devolute in via esclusiva al giudice amministrativo - la giurisdizione sia limitata alla tutela del privato nei confronti della pubblica amministrazione, quale parte necessariamente resistente, ed escluderebbero invece che la stessa pubblica amministrazione possa assumere la veste di ricorrente.

E tuttavia, per effetto di un costante e diffuso orientamento interpretativo, tale da assurgere al rango di «diritto vivente», la disposizione censurata consente alla pubblica amministrazione di agire nei confronti del privato davanti al giudice amministrativo. Pertanto, il TAR ritiene di dovere sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale, evidenziando che il denunciato contrasto non è superabile in via interpretativa.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* evidenzia di non potere prescindere, ai fini della decisione, dalla definizione della questione di legittimità costituzionale. Dal suo accoglimento deriverebbe l'insussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo e la preclusione di ogni pronuncia da parte del TAR in ordine alla controversia sottoposta al suo esame.

3.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, ovvero manifestamente infondata.

3.1.- In via preliminare, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità della questione relativa all'art. 133, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 104 del 2010, evidenziando che tale disposizione, nel devolvere al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva relativamente agli atti e provvedimenti adottati in materia urbanistica ed edilizia, si riferirebbe ad atti e provvedimenti adottati unilateralmente dall'amministrazione in queste materie, e sarebbe quindi estranea alle ipotesi nelle quali l'amministrazione agisca attraverso "moduli convenzionali" alternativi agli atti e provvedimenti unilaterali.

La giurisdizione esclusiva in materia di convenzioni, accordi o contratti, a vario titolo sostitutivi dei provvedimenti unilaterali, quale che sia la materia (anche diversa dall'urbanistica e dall'edilizia) in cui tali negozi vengono stipulati, sarebbe, invece, attribuita in via generale al giudice amministrativo dal comma 1, lettera a), numero 2), dello stesso art. 133 del d.lgs. n. 104 del 2010. Quest'ultima sarebbe, dunque, la sola disposizione rilevante.

3.2.- Nel merito, la difesa statale osserva che gli artt. 103 e 113 Cost., nel prevedere che gli organi della giustizia amministrativa apprestano, anche nell'ambito della giurisdizione esclusiva, la tutela dei diritti e interessi legittimi «nei confronti della pubblica amministrazione», ovvero «contro gli atti e provvedimenti della pubblica amministrazione», intendono introdurre una specifica garanzia giurisdizionale per gli amministrati, ai quali viene assicurato che sia un giudice "naturale" della pubblica amministrazione - specificamente formato e organizzato per esaminare le controversie aventi ad oggetto l'esercizio dei poteri autoritativi della pubblica amministrazione - a decidere tali controversie.

Tuttavia, i medesimi parametri costituzionali invocati dal rimettente non intenderebbero affatto delineare una struttura processuale vincolante, che preveda, in particolare, che l'azione possa essere promossa esclusivamente dal privato, e non anche dall'amministrazione.

Ciò che rilevarebbe, ad avviso della difesa statale, è che la controversia nella quale si discute dell'esercizio, anche in forma convenzionale, di poteri pubblici, sia attratta nella giurisdizione del giudice amministrativo. Viceversa, non rileverebbero, a livello costituzionale, le forme procedurali attraverso le quali tale obiettivo viene perseguito. La disciplina del concreto svolgimento processuale della giustizia amministrativa compete alla legge ordinaria e non è prestabilita a livello costituzionale. Ciò sarebbe confermato dall'ultimo comma dell'art. 113 Cost., allorché prevede che sia la legge a determinare quali organi di tale giustizia, in quali casi e con quali effetti, possano pronunciare l'annullamento degli atti amministrativi. Le norme costituzionali invocate non imporrebbero, quindi, che attore debba essere necessariamente il privato.

Tale conclusione sarebbe, inoltre, coerente con la portata bilaterale della garanzia introdotta da quelle norme. Esse garantiscono al privato la disponibilità di un giudice "naturale" del potere amministrativo e nello stesso tempo assicurano quel giudice anche all'interesse pubblico, di cui l'amministrazione è interprete allorché provvede nelle varie forme consentite, comprese quelle convenzionali.

La difesa statale evidenzia, in linea generale, che la giustizia amministrativa moderna nasce dal superamento del privilegio soggettivo di un giudice "domestico" della pubblica amministrazione, come erano i tribunali del contenzioso amministrativo aboliti nel 1865. Ma proprio nel garantire il privato con l'istituzione di un giudice "naturale" dei rapporti amministrativi, emergerebbe la necessaria implicazione dell'interesse particolare di quel privato con l'interesse



generale, nel quale sono riassunti gli interessi particolari di tutti gli altri componenti della collettività. Pertanto, la giurisdizione amministrativa va affidata ad un giudice specificamente preparato a giudicare la complessità del rapporto giuridico amministrativo, nel quale non si ha la mera determinazione della misura in cui va soddisfatto l'interesse del singolo, bensì la ponderazione tra il soddisfacimento di tale interesse e la immanente e imprescindibile garanzia dell'interesse generale.

Sarebbe proprio questa la ragione per cui, aboliti nel 1865 i tribunali del contenzioso amministrativo, non apparve garanzia sufficiente la generalizzazione della giurisdizione ordinaria, e nel 1889 si istituì la nuova giustizia amministrativa, al fine di avere un giudice specificamente preordinato a garantire il privato e a verificare la legittimità della ponderazione dell'interesse individuale con gli interessi generali.

Se dunque la giustizia amministrativa si pone nella sostanza come giurisdizione sul rapporto e non sull'atto amministrativo, non vi sarebbe alcuna anomalia nell'ammettere che, sul piano processuale, l'azione avanti al giudice amministrativo possa proporsi non solo dal privato, ma anche dall'amministrazione.

3.3.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la questione sollevata sarebbe infondata anche per altre ragioni.

Si osserva, in primo luogo, che - sebbene il tenore letterale degli artt. 103 e 113 Cost. sembri alludere solo al caso in cui il ricorso alla giustizia amministrativa sia proposto dal privato - da ciò non sarebbe ricavabile il divieto della proposizione di tale ricorso anche da parte dell'amministrazione.

La Costituzione vuole assicurare che i privati possano ricorrere. Ciò non contrasterebbe affatto con la circostanza che la legge ordinaria consenta anche all'amministrazione di rivolgersi al giudice amministrativo. Laddove tale possibilità non si traduca nella vanificazione della garanzia assicurata al privato, la legge ordinaria ben può ammetterla, o può essere interpretata nel senso di ammetterla.

In secondo luogo, le disposizioni censurate costituiscono pur sempre applicazione, con riferimento ai rapporti giuridici amministrativi, dei principi generali di cui agli artt. 24 e 111 Cost., nella parte in cui questi garantiscono a tutti i soggetti dell'ordinamento il diritto di agire in giudizio a tutela delle proprie posizioni soggettive, e di farlo attraverso un «giusto processo», improntato alla parità delle armi tra le parti.

In questa prospettiva, l'interpretazione dei principi costituzionali proposta dal TAR si tradurrebbe essa stessa in una più grave violazione della Costituzione. Sarebbe preclusa la tutela giudiziale dell'interesse generale rappresentato dall'amministrazione qualora esso fosse stato gestito mediante la stipula di un accordo sostitutivo o integrativo del provvedimento, mentre il privato potrebbe adire il giudice amministrativo, qualora l'amministrazione fosse inadempiente.

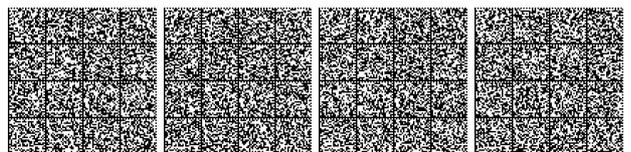
Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la scelta del «modulo convenzionale» da parte dell'amministrazione non comporterebbe la perdita del potere di autotutela esecutiva, normalmente attivabile nei confronti del privato che si sottragga agli obblighi derivanti a suo carico dal provvedimento amministrativo autoritativo (nella specie, al pagamento degli oneri di concessione).

Viene, inoltre, richiamata quella giurisprudenza del Consiglio di Stato che afferma che l'applicazione dei principi in tema di obbligazioni e contratti agli accordi dell'amministrazione trova un limite nell'esercizio di potestà pubbliche e nelle finalità di pubblico interesse alle quali esse sono teleologicamente orientate. Ed invero, anche nei contratti ad oggetto pubblico l'amministrazione mantiene, comunque, la sua tradizionale posizione di supremazia. Tali contratti non sono disciplinati dalle regole proprie del diritto privato, ma dai «principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti», sempre «in quanto compatibili» e salvo che «non diversamente previsto».

Pertanto, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la scelta del modulo convenzionale amplia le possibilità di scelta dell'amministrazione, poiché questa, di fronte all'inadempimento del privato, può scegliere la via dei principi generali del diritto civile, e quindi preferire l'azione giudiziaria all'autotutela esecutiva.

L'interpretazione proposta dal TAR rimettente, invece, comporterebbe che l'amministrazione, anche quando abbia stipulato un accordo sostitutivo o integrativo, sia obbligata a reagire all'inadempimento del privato in via di autotutela amministrativa, essendole preclusa la via della tutela giurisdizionale. Ciò determinerebbe, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, una violazione dei principi di cui agli artt. 24 e 111 Cost., in quanto la possibilità per l'amministrazione di ottenere l'accertamento giudiziale dell'inadempimento della controparte sarebbe subordinata all'adozione di un previo provvedimento amministrativo e all'instaurazione del contenzioso avverso quest'ultimo da parte del privato.

Inoltre, l'oggetto del giudizio sarebbe unilateralmente determinato dal privato mediante i motivi di ricorso. L'amministrazione, infatti, non potrebbe modificarlo o ampliarlo, ad esempio, attraverso una domanda riconvenzionale poiché ciò implicherebbe il riconoscimento della possibilità per l'amministrazione di agire in via autonoma, che è proprio quanto il TAR rimettente nega.



Considerato in diritto

1.- Con ordinanza depositata il 6 agosto 2015 il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, ha sollevato, in riferimento agli artt. 103, primo comma, e 113, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, lettera *a*), numero 2), e lettera *f*), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).

Le disposizioni vengono censurate nella parte in cui, secondo il diritto vivente, esse ricomprendono, nelle materie di giurisdizione esclusiva da esse stesse indicate, le controversie nelle quali sia la pubblica amministrazione - e non l'amministrato - ad adire il giudice amministrativo. Ciò contrasterebbe con il sistema di giustizia amministrativa delineato dagli artt. 103 e 113 Cost., i quali, ad avviso del rimettente, prevederebbero un sistema di tutela attivabile esclusivamente ad iniziativa del privato leso da un provvedimento della pubblica amministrazione.

2.- L'eccezione di inammissibilità della questione relativa all'art. 133, comma 1, lettera *f*), del d.lgs. n. 104 del 2010 non è fondata.

L'Avvocatura generale dello Stato osserva, in via preliminare, che tale disposizione si riferirebbe ad atti e provvedimenti adottati unilateralmente dall'amministrazione in materia urbanistica ed edilizia, e sarebbe estranea ai "moduli convenzionali", in quanto alternativi agli atti e provvedimenti unilaterali. La previsione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di convenzioni sostitutive dei provvedimenti unilaterali, quale che sia la materia in cui tali negozi vengono stipulati, sarebbe invece contenuta nel comma 1, lettera *a*), numero 2), dello stesso art. 133 del d.lgs. n. 104 del 2010, il quale sarebbe, dunque, la sola disposizione rilevante.

Va peraltro rilevato che nel giudizio *a quo* la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo si può radicare sia sulla disposizione dell'art. 133, comma 1, lettera *a*), numero 2), sia su quella della lettera *f*), del medesimo art. 133, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2010. Una controversia relativa all'esecuzione di una convenzione di lottizzazione può infatti trovare adeguata soluzione innanzi al giudice amministrativo (anche) in virtù di tale disposizione.

È pur vero che nelle ipotesi contemplate dalla lettera *a*), numero 2), è frequente che accada che sia l'amministrazione a chiedere al giudice la condanna della parte privata (anziché il privato che porti a conoscenza del giudice un accordo o un provvedimento dell'amministrazione ritenuto lesivo).

Tuttavia il duplice fondamento della giurisdizione esclusiva sulle convenzioni urbanistiche non consente di escludere la rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR rimettente anche in ordine a tale ultima disposizione. Infatti, anche laddove non operasse la riserva prevista dalla lettera *a*), numero 2), il contenzioso sulle convenzioni urbanistiche sarebbe comunque riconducibile alla materia delineata dalla lettera *f*) del medesimo art. 133 del d.lgs. n. 104 del 2010.

3.- Nel merito la questione non è fondata.

3.1.- Viene denunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, lettera *a*), numero 2), e lettera *f*), del d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui tali disposizioni devolvono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche le controversie instaurate su iniziativa della pubblica amministrazione. Le censure del rimettente si appuntano, in particolare, nei confronti del diritto vivente che, sin da epoca risalente, ricomprende nell'ambito della giurisdizione esclusiva anche le controversie instaurate dalla pubblica amministrazione.

È di tutta evidenza che dagli accordi procedurali possono derivare non solo vincoli a carico dell'autorità procedente, ma anche obblighi gravanti sul contraente privato. Se, di norma, la pubblica amministrazione è parte resistente nel processo amministrativo, dapprima l'art. 11, comma 5, legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) ed in seguito l'art. 133, comma 1, lettera *a*), numero 2), del d.lgs. n. 104 del 2010, hanno devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie che trovano titolo negli accordi che sostituiscono o integrano i provvedimenti amministrativi. In tali controversie, anche quando parte attrice sia l'amministrazione, la giurisprudenza di legittimità, sia ordinaria, sia amministrativa, riconosce la giurisdizione del giudice amministrativo.

Al riguardo, va rilevato che - sebbene gli artt. 103 e 113 Cost. siano formulati con riferimento alla tutela riconosciuta al privato nelle diverse giurisdizioni - da ciò non deriva affatto che tali giurisdizioni siano esclusivamente attivabili dallo stesso privato, né che la giustizia amministrativa non possa essere attivata dalla pubblica amministrazione; tanto più ove si consideri che essa storicamente e istituzionalmente è finalizzata non solo alla tutela degli interessi legittimi (ed in caso di giurisdizione esclusiva degli stessi diritti), ma anche alla tutela dell'interesse pubblico, così come definito dalla legge.



Per quanto riguarda, in particolare, l'art. 103 Cost., laddove esso prevede la giurisdizione esclusiva «in particolari materie indicate dalla legge», la costante giurisprudenza di questa Corte identifica i criteri che legittimano tale giurisdizione in riferimento esclusivo alle materie prescelte dal legislatore ed all'esercizio, ancorché in via indiretta o mediata, di un potere pubblico (sentenze n. 191 del 2006 e n. 204 del 2004).

Da ciò discende la necessità ai fini della compatibilità costituzionale delle norme di legge devolutive di controversie alla detta giurisdizione, che vi siano coinvolte situazioni giuridiche di diritto soggettivo e di interesse legittimo strettamente connesse; che il legislatore assegni al giudice amministrativo la cognizione non di “blocchi di materie”, ma di materie determinate; e che l'amministrazione agisca, in tali ambiti predefiniti, come autorità e cioè attraverso la spendita di poteri amministrativi, che possono essere esercitati sia mediante atti unilaterali e autoritativi, sia mediante moduli consensuali, sia mediante comportamenti, purché questi ultimi siano posti in essere nell'esercizio di un potere pubblico e non consistano, invece, in meri comportamenti materiali avulsi da tale esercizio (sentenza n. 35 del 2010).

In considerazione di tali principi, il diritto vivente in tema di giurisdizione esclusiva sugli accordi procedurali risulta pienamente coerente con questa ricostruzione sistematica e ne costituisce il ragionevole sviluppo.

Infatti, in sede di regolazione della giurisdizione, la giurisprudenza di legittimità ha evidenziato il collegamento funzionale delle convenzioni urbanistiche al procedimento di rilascio dei titoli abilitativi edilizi, dei quali esse condizionano l'adozione e integrano il contenuto (si veda *ex plurimis*, Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 14 gennaio 2014, n. 584 e Consiglio di Stato, sezione quarta, 12 novembre 2009, n. 7057).

In quanto inserite nell'ambito del procedimento amministrativo, le convenzioni e gli atti d'obbligo stipulati tra pubblica amministrazione e privati costituiscono pur sempre espressione di un potere discrezionale della stessa pubblica amministrazione. Tali moduli convenzionali di esercizio del potere amministrativo non hanno, quindi, specifica autonomia. In coerenza con i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, il fondamento di tali ipotesi di giurisdizione esclusiva viene legittimamente individuato nell'esercizio, ancorché in via indiretta o mediata, del potere pubblico.

Siffatta interpretazione offerta dalle magistrature superiori in ordine al fondamento del criterio di riparto della giurisdizione in materia di accordi procedurali risulta altresì coerente con l'evoluzione complessiva del sistema di giustizia amministrativa, il quale - da giurisdizione sull'atto - sempre più spesso si configura quale giurisdizione sul rapporto amministrativo.

3.2.- D'altra parte, va rilevato che l'ordinamento non conosce materie “a giurisdizione frazionata”, in funzione della differente soggettività dei contendenti. Elementari ragioni di coerenza e di parità di trattamento esigono, infatti, che l'amministrazione possa avvalersi della concentrazione delle tutele che è propria della giurisdizione esclusiva e che quindi le sia riconosciuta la legittimazione attiva per convenire la parte privata avanti il giudice amministrativo.

3.3.- Viceversa, la soluzione prospettata dal rimettente introdurrebbe effetti disarmonici e irragionevoli.

In primo luogo, la concentrazione delle tutele e l'adeguamento alla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori costituivano criteri direttivi imposti al legislatore delegato dall'art. 44, comma 2, lettera a), della legge delega n. 69 del 2009, con la conseguenza che una scelta di segno opposto - nel senso indicato dal rimettente - si sarebbe posta in contrasto con i criteri della delega e quindi con l'art. 76 Cost.

Inoltre, una volta esclusa, per le ragioni sopra dette, la possibilità di agire dinanzi al giudice ordinario, l'intervento richiesto dal rimettente porterebbe ad un sistema in cui l'amministrazione, anche quando abbia stipulato un accordo sostitutivo o integrativo del procedimento, potrebbe reagire all'inadempimento del privato soltanto in via di autotutela amministrativa, essendole preclusa la via della tutela giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo. L'accertamento giudiziale dell'inadempimento della parte privata finirebbe per essere condizionato alla previa instaurazione del contenzioso da parte del privato. L'oggetto stesso del giudizio verrebbe unilateralmente determinato dal privato mediante i motivi di ricorso, non potendo l'amministrazione modificarlo o ampliarlo attraverso una domanda riconvenzionale. Tutto ciò appare difficilmente compatibile con i principi di cui agli artt. 24 e 111 Cost.

Alla luce di tali argomenti, deve essere dichiarata l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale formulata dal TAR Puglia.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, lettera a), numero 2), e lettera f), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

T_160179

N. 180

Ordinanza 21 giugno - 15 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero e apolide - Assegno sociale - Condizioni - Titolarità della carta di soggiorno.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), art. 80, comma 19.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), promosso dal Tribunale ordinario di Bologna, nel procedimento vertente tra H.J.J.N. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 13 marzo 2015, iscritta al n. 161 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2015.



Visto l'atto di costituzione dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2016 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo; uditi l'avvocato Clementina Pulli per l'INPS e l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza del 13 marzo 2015 (r.o. n. 161 del 2015), il Tribunale ordinario di Bologna, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), «nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da almeno dieci anni, del beneficio dell'assegno sociale previsto dall'art. 3, comma 6°, della legge n. 335/1995 e successive integrazioni»;

che il giudice *a quo* ha premesso di essere stato investito del ricorso proposto da un cittadino siriano, regolarmente residente a Bologna dal 1° agosto 1992, avverso la determinazione amministrativa, con la quale l'INPS, a norma della disposizione qui denunciata, aveva respinto la domanda di riconoscimento dell'assegno sociale in quanto il richiedente non risultava in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;

che, secondo il giudice rimettente, tale disposizione, si porrebbe in contrasto con l'art. 10, primo comma, Cost., tenuto conto che, tra le norme internazionali generalmente riconosciute, «rientrano quelle che, nel garantire i diritti inviolabili indipendentemente dalla appartenenza a determinate entità politiche, vietano la discriminazione nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato» e che, quanto alla non manifesta infondatezza della questione, «[s]ul punto la Corte costituzionale si è già pronunciata in situazioni analoghe con le sentenze n. 306/2008 e n. 11/2009»;

che, inoltre, alla luce di quanto affermato nella sentenza n. 87 del 2010 (*recte*: n. 187 del 2010), sarebbe violato anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 della CEDU, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e reso esecutivo con legge n. 848 del 1955, così come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, dal momento che le prestazioni in esame «sono destinate a consentire il concreto soddisfacimento di bisogni primari inerenti alla sfera di tutela della persona, ovvero a costituire un diritto fondamentale, in quanto garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto beneficiario»;

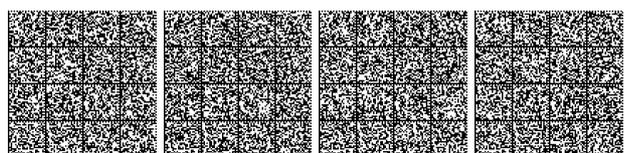
che, in punto di rilevanza, il giudice *a quo* ha evidenziato che «il ricorrente è in possesso di tutti i requisiti per il riconoscimento del beneficio dell'assegno sociale» e «il rifiuto della prestazione è dipeso unicamente dal mancato possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi dell'art. 80, comma 19° Legge 23 dicembre 2000 n. 388»;

che si è costituito in giudizio l'INPS, il quale ha chiesto dichiararsi manifestamente inammissibile o infondata la questione, osservando che analoghe questioni sono già state dichiarate inammissibili con l'ordinanza n. 197 del 2013 e con la sentenza n. 22 del 2015;

che, inoltre, secondo l'Istituto resistente, il rimettente non avrebbe considerato che le sentenze della Corte costituzionale, richiamate nell'ordinanza come precedenti pertinenti, si riferiscono, in realtà, a provvidenze economiche diverse, non assimilabili all'assegno sociale e, quanto all'asserita violazione della normativa comunitaria, avrebbe trascurato che il regolamento (CEE) 14 giugno 1971, n. 1408/71 del Consiglio, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, come interpretato dalla Corte di giustizia, esclude dal suo campo di applicazione i regimi di assistenza sociale;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o, comunque, per l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata;

che, in punto di rilevanza, l'Avvocatura generale dello Stato ha osservato che l'ordinanza, da un lato, non chiarisce perché il cittadino straniero, malgrado residente in Italia dal 1992, non sia in possesso della carta di soggiorno e, dall'altro, non tiene conto della disciplina dettata dall'art. 20, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112



(Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale stabilisce che «[a] decorrere dal 1° gennaio 2009, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale»;

che, comunque, secondo la difesa statale, la questione sarebbe infondata in quanto al legislatore è consentito prevedere ragionevoli restrizioni nella corresponsione di provvidenze in considerazione delle limitate risorse finanziarie;

che, trattandosi di cittadini di Paesi terzi, la previsione denunciata non risulterebbe in contrasto con l'ordinamento comunitario né con le disposizioni della CEDU o con l'art. 10 Cost.;

che, infine, il giudice rimettente non avrebbe considerato che il beneficio in esame è volto a tutelare interessi «obiettivamente non comparabili» a quelli relativi ad altre provvidenze e persegue, al tempo stesso, «la finalità di scoraggiare atteggiamenti opportunistici»;

che con memoria depositata il 29 gennaio 2016 l'INPS, ribadite le conclusioni già rassegnate, ha segnalato che la Corte di cassazione, sezione lavoro, con la sentenza del 30 ottobre 2015, n. 22261, ha reputato ragionevole la disciplina oggetto di censura affermando che si tratta di emolumento che prescinde dallo stato di invalidità e, pertanto, non investe la tutela di condizioni minime di salute o gravi situazioni di urgenza.

Considerato che il Tribunale ordinario di Bologna, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), «nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da almeno dieci anni, del beneficio dell'assegno sociale previsto dall'art. 3, comma 6°, della legge n. 335/1995 e successive integrazioni»;

che il giudice rimettente ha mostrato di non essersi posto il problema della eventuale applicabilità, anche solo per escluderla, al caso del ricorrente, della disciplina dettata dall'art. 20, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale stabilisce che «[a] decorrere dal 1° gennaio 2009, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale»;

che, come questa Corte ha già chiarito, tale disciplina - le ragioni della cui eventuale inapplicabilità nel giudizio principale non risultano neppure accennate - «appare comunque indicativa dell'orizzonte entro il quale il legislatore ha ritenuto di disporre in una materia del tutto singolare come questa dell'assegno sociale, dal momento che il nuovo e più ampio limite temporale richiesto ai fini della concessione del beneficio risulta riferito non solo ai cittadini extracomunitari ma anche a quelli dei Paesi UE e financo - stando allo stretto tenore letterale della norma - agli stessi cittadini italiani» (ordinanza n. 197 del 2013);

che, dunque, non vi sarebbe violazione dei principi enunciati dall'art. 14 della CEDU, e dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, in quanto «da un lato, non risulterebbe evocabile alcun elemento di discriminazione tra cittadini extracomunitari, a seconda che risultino o no titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, e, dall'altro lato, neppure sussisterebbe una disparità di trattamento tra cittadini stranieri e italiani, posto che il requisito temporale del soggiorno riguarderebbe tutti i potenziali fruitori del beneficio» (ordinanza n. 197 del 2013, citata);

che, infine, la previsione di un limite di stabile permanenza (per dieci anni) sul territorio nazionale come requisito per ottenere il riconoscimento del predetto beneficio appare adottata, piuttosto che sulla base di una scelta di tipo meramente "restrittivo", sul presupposto, per tutti «gli aventi diritto», di un livello di radicamento più intenso e continuo rispetto alla mera presenza legale nel territorio dello Stato e, del resto, in esatta corrispondenza alla previsione del termine legale di soggiorno richiesto per il conseguimento della cittadinanza italiana, a norma dell'art. 9, comma 1, lettera f), della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza);

che, alla luce dei riferiti rilievi, la questione proposta deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), sollevata, in riferimento agli artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 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 ed all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, dal Tribunale ordinario di Bologna con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

T_160180**N. 181***Ordinanza 22 giugno - 15 luglio 2016*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero e apolide - Assegno sociale - Condizioni - Titolarità della carta di soggiorno.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), art. 80, comma 19.

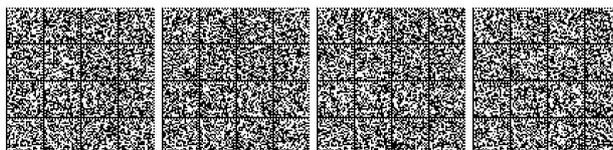
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), promosso dal Tribunale ordinario di Piacenza, nel procedimento vertente tra C.B. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 20 maggio 2015, iscritta al n. 189 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Udito nella camera di consiglio del 22 giugno 2016 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che, con ordinanza del 20 maggio 2015 (r.o. n. 189 del 2015), il Tribunale ordinario di Piacenza, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 32, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione medesima, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e reso esecutivo con legge n. 848 del 1955, questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di comunicazione prevista in favore dei sordomuti dall'art. 4, comma 1, della legge 21 novembre 1988, n. 508 (Norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti);

che il giudice *a quo*, ha premesso di dover decidere sulla domanda proposta da un cittadino extracomunitario, regolarmente soggiornante in Italia dall'aprile del 2008, volta ad ottenere l'erogazione della indennità di comunicazione per sordi prelinguali ultradiciottenni, negatagli dall'INPS per via del mancato possesso della carta di soggiorno;

che, in punto di rilevanza, il rimettente ha individuato nella norma impugnata, la quale subordina la concessione dell'indennità di comunicazione alla titolarità della carta di soggiorno, l'unico ostacolo all'accoglimento della domanda proposta dal ricorrente il quale risulta in possesso di tutti gli altri requisiti per il riconoscimento del beneficio;

che, ha aggiunto il Tribunale, sebbene «le sentenze della Corte Costituzionale citate dal ricorrente (306/2008; 11/2009; 187/2010; 40/2013) non giustificano una interpretazione costituzionalmente orientata della normativa relativa alla fattispecie (con disapplicazione della normativa vigente ad opera del giudice) avendo riguardato provvidenze differenti da quella ora in discussione», tuttavia tali decisioni presentano una «sostanziale analogia» con il caso in esame;

che, quanto alla non manifesta infondatezza della questione sollevata, il giudice *a quo* ha reputato irragionevole ed in contrasto con il principio di solidarietà, subordinare alla titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo) l'attribuzione agli stranieri regolarmente soggiornanti di una prestazione assistenziale destinata ad aiutare soggetti portatori di impedimenti fortemente invalidanti;

che, infine, secondo il rimettente, la condizione ostativa prevista dalla norma impugnata finisce per condizionare l'attribuzione del beneficio ad un requisito di carattere meramente temporale, determinando un effetto discriminatorio verso i cittadini stranieri, in violazione degli artt. 2, 3, 38, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della CEDU ed all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa.

Considerato che il Tribunale ordinario di Piacenza in funzione di giudice del lavoro dubita, in riferimento agli artt. 2, 3, 32, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione medesima, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e reso esecutivo con legge n. 848 del 1955, della legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di comunicazione prevista in favore dei sordomuti dall'art. 4, comma 1, della legge 21 novembre 1988, n. 508 (Norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti);

che, con la sentenza n. 230 del 2015, successiva all'ordinanza di rimessione, questa Corte ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione di invalidità civile per sordi e della indennità di comunicazione»;



che, pertanto, in seguito alla declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 230 del 2015, la questione sollevata deve essere dichiarata manifestamente inammissibile, perché divenuta priva di oggetto (*ex multis*, ordinanze n. 173 e n. 129 del 2015, n. 252 e n. 83 del 2014, n. 321 e n. 177 del 2013).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 32, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione medesima, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e reso esecutivo con legge n. 848 del 1955, dal Tribunale ordinario di Piacenza, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

T_160181

N. 182

Ordinanza 6 - 15 luglio 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Pene accessorie - Ritiro della patente di guida in caso di condanna per reati in materia di uso o traffico di stupefacenti, da eseguirsi dopo l'espiazione della pena principale detentiva.

– Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 85.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: 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. 85 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), promosso dalla Corte d'appello di Palermo nel procedimento penale a carico di R.V., con ordinanza del 22 maggio 2015, iscritta al n. 204 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che, nel corso di una procedura di esecuzione penale attivata su istanza di un condannato per delitti in materia di traffico di stupefacenti, il quale, avendo già scontato la pena principale detentiva, chiedeva revocarsi la pena accessoria, contestualmente inflittagli, del ritiro della patente di guida - la Corte d'Appello di Palermo, a tal fine adita, premesso che «Il condannato istante deduce di avere assoluta necessità del documento di guida, avendo intrapreso un percorso di reinserimento sociale attraverso la costituzione di una società cooperativa operante nel settore dei trasporti e del soccorso stradale, nell'ambito della quale è chiamato ad esercitare le mansioni di autista» - ha ritenuto, di conseguenza, rilevante, ed ha perciò sollevato con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale dell'art. 85 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione;

che, secondo la rimettente, la disposizione denunciata violerebbe, appunto, gli evocati parametri costituzionali, «nella parte in cui, consente l'irrogazione della pena accessoria del ritiro della patente di guida sino ad anni tre, da eseguirsi, ai sensi dell'art. 139 del codice penale, solo dopo l'espiazione della pena principale detentiva [...] laddove, espia la pena principale l'esecuzione della medesima pena accessoria si pone in irragionevole contrasto con le finalità rieducative proprie della pena stessa»;

che l'Avvocatura generale dello Stato, per conto dell'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri, ha eccepito l'inammissibilità, per aberratio ictus e, in subordine, la non fondatezza di tale questione.

Considerato che, nella diffusa, ma non del tutto chiara, motivazione dell'ordinanza di rimessione, il Collegio *a quo* - pur prospettando l'«esigenza» che al giudice dell'esecuzione, «competente a decidere [...] in ordine alle pene accessorie» ai sensi dell'art. 676 del codice di procedura penale, sia riconosciuto «un potere generale in senso “manipolatore”» (più ampio di quello, limitato alla emendabilità della pena illegittima, già ammesso dal diritto vivente), tale da consentirgli una valutazione discrezionale in ordine alla compatibilità (nel caso concreto) della pena accessoria (da eseguire) con le finalità rieducative assolte dalla pena principale (già espia) - non coerentemente traduce tale petitum in una denuncia di illegittimità costituzionale (non già del predetto art. 676, cod. proc. pen., bensì) dell'art. 85 del d.P.R. n. 309 del 1990, in relazione all'art. 139 del codice penale. E ciò ancorché non contesti né l'applicabilità (ex ante) della pena accessoria del ritiro della patente di guida (congiuntamente a quella detentiva), in caso di condanna per reati in materia di uso o traffico di stupefacenti, quale, appunto, prevista dall'art. 85 del d.P.R. n. 309 del 1990, né la sua operatività ex post (e cioè solo dopo l'espiazione della pena principale), riconducibile al disposto dell'art. 139 cod. pen.;

che la questione così sollevata - a prescindere dalla estrema genericità ed assenza di contenuto obbligato dell'auspicato intervento additivo - è, dunque, manifestamente inammissibile per aberratio ictus.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 85 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e



sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Palermo, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 luglio 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

T_160182



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 29

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 giugno 2016
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Acque - Norme della Regione Abruzzo - Canoni di concessione per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idro-elettrico - Determinazione in base alla “potenza efficiente netta” di ciascun impianto, come ufficialmente definita dall’AEEGSI (Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico).

Ambiente - Parchi e aree naturali - Norme della Regione Abruzzo - Svolgimento di attività cinofile e cinotecniche per otto mesi all’anno su una superficie non inferiore al cinquanta per cento delle zone B, C e D dei parchi naturali regionali e non inferiore al trenta per cento di quella delle riserve naturali regionali guidate, controllate e speciali.

- Legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), artt. 1, comma 1, lett. *a)*, *b)* e *c)*, sostitutive, rispettivamente, dei commi 1, *1-bis* e *1-ter* dell’art. 12 della legge regionale 3 agosto 2011, n. 25 (Disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore del territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenze di acque pubbliche); 4, modificativo degli artt. 8, 9 e 19 della legge regionale 21 giugno 1996, n. 38 (Legge quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l’Appennino Parco d’Europa).

Ricorso ex art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, è domiciliato per legge contro la Regione Abruzzo, in persona del Presidente in carica, con sede a L’Aquila, Via Leonardo da Vinci, 6 (Palazzo I. Silone) per la declaratoria della illegittimità costituzionale giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 31 maggio 2016, degli articoli 1, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)* e 4 della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 59 del 14 aprile 2016.

Premesse di fatto

In data 14 aprile 2016, sul n. 59 del Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo, è stata pubblicata la legge regionale 13 aprile 2016, n. 11, intitolata «Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011».

In particolare, ed ai fini che qui interessano, l’art. 1 della legge contiene modifiche alla legge regionale 3 agosto 2011, n. 25, recante «Disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore del territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenze di acque pubbliche»; l’art. 4, invece, arreca modificazioni alla legge regionale 21 giugno 1996, n. 38, rubricata quale «legge-quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l’Appennino Parco d’Europa».

Le norme contenute, rispettivamente, negli articoli 1, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)* e 4 della legge abruzzese n. 11/2016 eccedono le competenze regionali, invadono quelle statali e sono perciò violative di previsioni costituzionali e comunitarie: esse vengono pertanto impugnate con il presente ricorso ex art. 127 Cost. affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti



*Motivi di diritto**A*

L'art. 1, comma 1, lettere a), b) e c) della legge regionale Abruzzo n. 11/2016

1. Si premette che l'art. 1 della legge regionale Abruzzo n. 11/2016 — d'ora in avanti, per brevità, la legge — disciplina, come, del resto, la legge regionale sulla quale interviene — la legge regionale n. 25/2011 — il canone dovuto per le utenze di acqua pubblica e, segnatamente, il sistema di determinazione della sua misura.

Com'è noto, a norma dell'art. 35 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 — testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici — le utenze di acqua pubblica sono sottoposte al pagamento di un canone annuo «regolato sulla media della forza motrice nominale diiponibile nell'anno» (art. 35, comma 3, testo unico cit.).

A sua volta, la forza motrice nominale — o potenza nominale — di un impianto elettrico è «calcolata in base alla differenza di livello fra i due peli morti dei canali a monte ed a valle del meccanismo motore» (art. 35, comma 2, testo unico cit.).

L'art. 6 del medesimo testo unico distingue le utenze di acqua pubblica a seconda che abbiano ad oggetto grandi o piccole derivazioni le quali, quanto a quelle destinate alla produzione di forza motrice, si differenziano tra loro a seconda che abbiano una potenza nominale media annua superiore o meno a kW 3.000.

È altresì noto che, ai sensi dell'art. 86 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 118, le regioni e gli enti locali competenti per territorio provvedono alla gestione dei beni del demanio idrico: nell'esercizio di tale funzione le regioni provvedono pertanto alla determinazione e all'introito dei canoni rivenienti dalla utilizzazione di detti beni.

In particolare, le regioni — e le Province autonome di Trento e di Bolzano — provvedono alla determinazione e all'incasso dei canoni derivanti dalla concessione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico.

Tutte le regioni adottano canoni parametrati alla potenza nominale media di concessione, con valori oscillanti tra i 13 e i 37 euro/kW: la Regione Abruzzo, come meglio si dirà in prosieguo, parametrata invece il canone di concessione idroelettrica alla potenza efficiente dell'impianto.

Tale diversa grandezza di riferimento conduce, in concreto, alla determinazione di canoni concessori di gran lunga superiori a quelli determinati sulla base della potenza nominale media dell'impianto con effetti, come si dirà, distorsivi della concorrenza e, quindi, violativi dell'art. 117, comma 2, lettera e) della Carta fondamentale.

2. L'art. 1 della legge modifica l'art. 12 della legge regionale n. 25/2011: in particolare, la lettera a) del comma 1 sostituisce il comma 1 dell'art. 12 fissando il costo unitario per l'uso idroelettrico di cui alla lettera c) del comma 5 dell'art. 93 della legge regionale 17 aprile 2003, n. 7, per le utenze con potenza nominale superiore a 220 Kw, in euro 35,00 per ogni Kw di potenza efficiente, oltre ai relativi aggiornamenti al tasso di inflazione programmata.

La successiva lettera b) sostituisce invece il comma 1-bis dell'art. 12 della legge regionale n. 25/2001 prevedendo, per la definizione di potenza efficiente, il rinvio «alla definizione ufficiale utilizzata per la potenza efficiente netta dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI)».

La lettera c) sostituisce infine il comma 1-ter dell'art. 12 della legge regionale n. 25/2011 stabilendo che «il canone annuo, calcolato applicando il valore riportato al comma 1 per ogni Kw di potenza nominali» sia versato, così come previsto dal comma 2 dell'art. 93 della legge regionale n. 7/2003, entro il 28 febbraio di ciascun anno anticipatamente e a titolo di acconto. La norma prevede altresì le modalità con cui la potenza efficiente deve essere certificata da organismo terzo e comunicata al competente Servizio regionale nonché al Gestore della rete di trasmissione ovvero al Gestore dei servizi energetici: sulla base della potenza efficiente misurata e certificata dall'organismo terzo il medesimo Servizio regionale provvede quindi a «quantificare l'importo complessivo a conguaglio, secondo le modalità di cui al comma 1», che deve essere versato entro 60 giorni dalla relativa richiesta.

La disposizione prosegue stabilendo che nel caso in cui il dato della potenza efficiente — sulla base del quale viene calcolato il conguaglio dovuto — risulti inferiore alla potenza nominale — sulla cui base è stato computato l'acconto versato anticipatamente — «nulla è dovuto al concessionario a titolo di rimborso».

È previsto poi che, «in caso di mancata comunicazione della potenza efficiente il canone dovuto è triplicato rispetto al canone dovuto calcolato sulla potenza nominale media di concessione»: tale ultima previsione — di natura sanzionatoria — è analoga a quella già contenuta nell'art. 12, comma 1-quinquies, legge regionale n. 25/2011 (dispo-



sizione introdotta dall'art. 1, comma 2, lettera c) della legge regionale 3 novembre 2015, n. 36, e ora abrogata dalla lettera e) del comma 1 dell'art. 1 della stessa legge regionale n. 11/2016).

La lettera d) della norma in commento prevede infine che il termine stabilito dalla lettera precedente — quello fissato per il versamento dell'acconto di canone — per l'anno 2016 è stabilito al 31 maggio 2016.

3. Le norme testè descritte riproducono sostanzialmente le analoghe disposizioni in precedenza contenute nelle leggi regionali 3 novembre 2015, n. 36, e 19 gennaio 2016, n. 5, entrambe oggetto di impugnativa da parte del Governo (rispettivamente, n. r.r. 2/2016 e 21/2016), e presentano quindi i medesimi profili di illegittimità costituzionale.

La disposizione censurata, intervenendo nuovamente sul criterio di determinazione del canone di concessione di derivazione di acqua pubblica per uso idroelettrico già oggetto dell'art. 1, comma 2, lettera b) della legge regionale n. 36 del 2015 e dell'art. 11, comma 6, lettera b) della legge regionale n. 5/2016, introduce infatti una «nuova» definizione di potenza efficiente sostanzialmente equivalente a quella contenuta nelle impugnate leggi regionali nn. 36/2015 e 5/2016.

L'art. 1, comma 2, lettera b) della legge regionale n. 36 del 2015 definiva infatti la potenza elettrica efficiente, sulla base della quale calcolare l'ammontare del canone idroelettrico, come «la massima potenza elettrica, con riferimento alla potenza attiva, comunque realizzabile dall'impianto durante un intervallo di tempo di funzionamento pari a 4 ore, supponendo le parti dell'impianto in funzione in piena efficienza e nelle condizioni ottimali di portata e di salto».

Il riferimento alla potenza efficiente come parametro per la determinazione della misura del canone concessorio idroelettrico era peraltro già previsto — con rinvio alla definizione del GSE (Gestore dei servizi energetici) — dall'art. 16, comma 2, della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1, la quale, modificando la legge regionale n. 25/2011 in materia di proventi relativi alle utenze di acque pubbliche, aveva previsto l'aumento da 27,50 € a 35,00 € del costo unitario per l'uso idroelettrico e, per quel che qui specificamente interessa, aveva stabilito, come parametro di riferimento per la quantificazione dell'ammontare del canone, non più la potenza nominale concessa o riconosciuta, bensì la potenza efficiente riportata nei rapporti annuali dell'anno precedente dal GSE (tale disposizione, che aveva superato il vaglio di costituzionalità avendo codesta Corte rilevato che non era stato dimostrato «come il riferimento alla potenza efficiente influisca sui costi e quale sia il “verso economico” di tale effetto» — sentenza 10 aprile 2014, n. 85 —, è stata peraltro poi soppressa, in *parte qua*, dall'art. 1, comma 2, lettera a) della citata legge regionale n. 36/2015).

L'art. 11, comma 6, lettera b) della successiva legge regionale n. 5/2016, stabilendo che il costo unitario per l'uso idroelettrico per le utenze con potenza nominale superiore a 220 kw fosse ragguagliato alla potenza efficiente e rinviando per la definizione di potenza efficiente alla definizione ufficiale utilizzata dal GSE e dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG), aveva poi solo apparentemente modificato la legge regionale n. 36/2015 perpetuando la medesima illegittimità già riscontrata e denunciata con il ricorso avverso tale ultimo atto normativo. La definizione di «potenza efficiente» che, ai sensi della delibera AEEG 179/2014/R/EPR, il GSE e l'AEEG adottano dal 2014 è infatti la stessa contenuta nella legge regionale n. 36/2015, intendendosi per «potenza efficiente o massima potenza elettrica di un impianto di produzione di (una sezione) ... la massima potenza elettrica, con riferimento esclusivo alla massima potenza attiva che può essere prodotta con continuità durante un dato intervallo di tempo sufficientemente lungo di funzionamento (almeno quattro ore per gli impianti idroelettrici) supponendo tutte le parti dell'impianto in funzione in piena efficienza di portata e di salto nel caso degli impianti idroelettrici».

Anche le modifiche apportate dalla legge impugnata con il presente atto non mutano, al pari di quelle recate dalla legge regionale n. 5/2016, la sostanza della definizione di potenza efficiente già contenuta nella legge regionale n. 36/2015 quale «la massima potenza elettrica, con riferimento alla potenza attiva, comunque realizzabile dall'impianto durante un intervallo di tempo di funzionamento pari a 4 ore, supponendo le parti dell'impianto in funzione in piena efficienza e nelle condizioni ottimali di portata e di salto».

La disposizione ora contenuta nell'art. 1, comma 1, lettera b) della legge regionale n. 11/2016 si differenzia infatti dalle norme in precedenza impugnate per il solo fatto che essa: a) espunge dalla definizione di potenza efficiente il rinvio alla definizione ufficiale di potenza efficiente utilizzata dal GSE (già) presente nell'art. 11, comma 6, lettera b) della legge regionale n. 5/2016, mantenendo tuttavia il richiamo alla definizione utilizzata dall'AEEG — ora AEEGSI: Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas e il Sistema Idrico — e

b) fa riferimento alla potenza efficiente netta.

La differenza tra le due disposizioni è però soltanto apparente perché:

ad a) anche la definizione ufficiale di potenza efficiente utilizzata dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas e il Sistema Idrico identifica «la massima potenza elettrica, con riferimento alla potenza attiva, comunque realizzabile dall'impianto durante un intervallo di tempo di funzionamento pari a 4 ore, supponendo le parti dell'impianto in funzione in piena efficienza e nelle condizioni ottimali di portata e di salto»; e



a b) la potenza efficiente netta si differenzia da quella lorda per il solo fatto che la prima è misurata all'uscita dell'impianto, al netto, cioè, della potenza assorbita dai servizi ausiliari dell'impianto e delle perdite nei trasformatori dell'impianto, mentre la seconda è misurata all'entrata dell'impianto di produzione di energia elettrica — più precisamente, ai morsetti dei generatori elettrici —: peraltro, poiché sia la potenza efficiente netta sia la potenza efficiente lorda identificano entrambe la massima potenza elettrica realizzabile dall'impianto durante un intervallo di tempo di funzionamento (4 ore), per la produzione esclusiva di potenza attiva, supponendo che tutte le parti dell'impianto siano interamente in efficienza e, nel caso di un impianto idroelettrico, che siano disponibili le più favorevoli condizioni di portata e di salto, è evidente che il valore che risulta dal riferimento alla potenza efficiente netta si discosta soltanto di pochi punti percentuali da quello risultante dal riferimento alla potenza efficiente lorda.

Da tanto consegue che, essendo rimasto immutato anche nella nuova disposizione il riferimento alla nozione di potenza efficiente, lo scostamento di valori riveniente dal riferimento alla potenza efficiente netta contenuto nella norma che si impugna è, rispetto a quello risultante dalle precedenti definizioni e previsioni normative, assolutamente marginale e privo, come tale, di una reale ed effettiva significatività: con la conseguenza che la misura del canone risultante dall'applicazione della (apparentemente nuova) definizione recata dall'art. 1, comma 1, lettera b) della legge regionale n. 11/2016 è, all'atto pratico, sostanzialmente identica a quella riveniente dall'applicazione delle previsioni normative impugnate con i precedenti ricorsi.

Anche in questo caso, la determinazione del canone si fonda inoltre sulla potenza di targa della macchina anziché sulla potenza nominale media di concessione utilizzata da tutte le altre regioni e comporta perciò i medesimi negativi effetti, discriminatori e anticoncorrenziali, a danno degli operatori idroelettrici operanti in Abruzzo già denunciati con le precedenti impugnative.

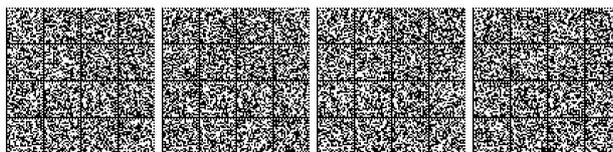
4. Da quanto si è sin qui venuti esponendo risulta altresì di tutta evidenza che l'abrogazione dell'art. 11, comma 6, della legge regionale n. 5/2016 da parte dell'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 11/2016 e la contestuale riproduzione del suo contenuto nella norma oggetto del presente ricorso si risolve nel tentativo del legislatore regionale abruzzese di eludere la definizione dei giudizi di legittimità costituzionale instaurati con i ricorsi proposti avverso le leggi regionali nn. 36/2015 e 5/2016.

Ed infatti, posto che, come più sopra illustrato, l'ultimo intervento legislativo è solo apparentemente modificativo dei termini della questione — i quali rimangono invece sostanzialmente invariati —, merita sul punto richiamare la sentenza 29 ottobre 2009, n. 272, con la quale codesta Corte, confermando la propria consolidata giurisprudenza, ha affermato che «il principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione non tollera che, attraverso l'uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre una proposizione normativa di “contenuto” equivalente a quella impugnata e nel contempo sottrarla al già instaurato giudizio di legittimità costituzionale. Si impone pertanto, in simili casi, il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quella oggetto di impugnazione, sopravvive nel suo immutato contenuto precettivo (sentenze n. 168/2008 e n. 533/2002)».

Tale orientamento è stato anche di recente ribadito dalla sentenza 7 novembre 2014, n. 249 — resa proprio con riferimento ad altra legge della Regione Abruzzo (la n. 14 del 2014) — nella quale si è stabilito che, «poiché, nella specie, ricorrono tali condizioni — avendo, come si è detto, la Regione sostituito il testo originario con una variante avente analogo contenuto lesivo del precetto comunitario — le censure proposte in riferimento all'art. 38 della legge regionale Abruzzo n. 55 del 2013 debbono ritenersi trasferite al nuovo testo, con la conseguente pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Abruzzo n. 14 del 2014 per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.» (v. anche la sentenza 11 febbraio 2010, n. 40 e, da ultimo, la stessa già citata sentenza n. 85/2014).

5. Tanto chiarito, questa Difesa non ignora che, come s'è detto in precedenza, con sentenza 10 aprile 2014, n. 85, codesta Corte ha dichiarato in parte inammissibile e in parte infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge regionale n. 1/2012 — estesa alla sopravvenuta disposizione modificativa contenuta nella legge regionale 17 luglio 2012, n. 34, di contenuto sostanzialmente analogo —, il quale aveva sostituito la potenza efficiente alla potenza nominale quale parametro di riferimento per la determinazione della misura del canone concessorio idroelettrico: e che, in particolare, la questione è stata dichiarata inammissibile sia perché non è stato dimostrato «come il riferimento alla potenza efficiente influisca sui costi e quale sia il “verso economico” di tale effetto» sia perché nulla è stato riferito «sui presupposti di fatto della lamentata violazione delle regole della concorrenza, se non il generico riferimento al testo unico n. 1775 del 1933» (paragrafo 4.4).

Nel proporre alla Corte Ecc.ma una parziale rimediazione dei principi che, nella richiamata sentenza n. 85/2014, hanno condotto al rigetto *in parte qua* del ricorso proposto contro la legge regionale Abruzzo n. 1/2012, mette conto ricordare che, anche in quell'occasione, la disposizione regionale era stata impugnata dal Governo sul presupposto che



la stessa violasse le competenze statali in materia, tra l'altro, di tutela della concorrenza, creando uno squilibrio tra gli operatori economici insediati nel territorio della Regione Abruzzo e quelli aventi sede in altra Regione (art. 117, comma 2, lettera e) Cost).

La materia è stata peraltro oggetto di ulteriore esame nella sentenza 25 febbraio 2014, n. 28, depositata però in data successiva all'udienza di trattazione dell'impugnazione definita con la decisione n. 85/2014, e che non sembrerebbe essere stata valutata in quella sede.

Nell'affrontare problematiche connesse alle concessioni del settore idroelettrico, infatti, veniva asserita la inderogabile necessità che l'attività di generazione idroelettrica sia ispirata al principio secondo il quale deve essere garantito «l'accesso degli operatori economici al mercato dell'energia secondo condizioni uniformi sul territorio nazionale» (cioè, ai fini dell'affermazione della competenza statale proprio in applicazione della devoluzione operata dall'art. 117, comma 2, lettera e) Cost.).

Simili affermazioni sono altresì contenute nella sentenza 1° aprile 2014, n. 64, ove si ribadisce che «in tale settore il legislatore statale ha espressamente affrontato l'esigenza di tutelare la concorrenza garantendo l'uniformità della disciplina sull'intero territorio nazionale»; e che la necessità di «agevolare l'accesso degli operatori economici al mercato dell'energia secondo condizioni uniformi sul territorio nazionale», attuata, a livello nazionale, attraverso la normativa posta con il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, porta a ritenere la disciplina delle utenze idroelettriche oggi attratta «nell'ambito della lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost.».

L'art. 37, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, prevede infatti che, «al fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale delle attività di generazione idroelettrica e parità di trattamento tra gli operatori economici, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, secondo principi di economicità e ragionevolezza, da parte delle regioni, di valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico».

E se è vero che tale norma demanda alla legislazione regionale di dettaglio la concreta fissazione, all'interno dei valori massimi stabiliti dallo Stato, dei canoni delle concessioni idroelettriche, è però altrettanto vero che essa costituisce la più evidente dimostrazione del fatto che la tutela della concorrenza nel mercato dell'energia elettrica — e, di riflesso, la parità di trattamento tra gli operatori economici — costituisce principio non soltanto di rilievo comunitario, ma trova esplicito riconoscimento anche a livello nazionale.

Se tali devono ritenersi i principi che regolano il riparto delle competenze nella materia che ne occupa, non può dunque da essi prescindersi nell'esaminare il regime cui, per effetto della norma che qui si impugna (e di quelle che con variegate formulazioni l'hanno preceduta), la materia della determinazione dei canoni concessori dovuti dagli operatori idroelettrici è oggi sottoposta nella Regione Abruzzo.

E tale esame conduce, ad avviso di questa Difesa, a ritenere che la norma abbia l'effetto di alterare le condizioni concorrenziali sul territorio nazionale, discriminando gli operatori idroelettrici insediati in Abruzzo e così violando l'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione.

6. Come s'è detto in apertura del presente scritto, tutte le regioni italiane parametrano il canone alla potenza nominale media di concessione, con valori oscillanti tra i 13 e i 37 euro/kW (segnatamente: Veneto 29,68 euro/kW; Sardegna, 14,35 euro/kW; Lombardia 31,09 euro/kW; Basilicata 13,85 euro/kW; Campania 13,89 euro/kW; Campania 13,89 euro/kW; Calabria 14,05 euro/kW; Molise 37,91 euro/kW; Sicilia 14,46 euro/kW; Toscana 15,26 euro/kW; Emilia-Romagna 14,3 euro/kW; Piemonte 28,24 euro/kW).

La Regione Abruzzo, invece, determina il canone di concessione idroelettrica sulla base della potenza efficiente dell'impianto.

Tale diversa grandezza di riferimento conduce, in concreto, alla determinazione di canoni concessori di gran lunga superiori a quelli determinati sulla base della potenza nominale media dell'impianto con effetti, come si vedrà, distortivi della concorrenza e, quindi, violativi dell'art. 117, comma 2, lettera e) della Carta fondamentale.

La potenza efficiente alla quale fa da tempo riferimento il legislatore regionale abruzzese non si identifica infatti né con la potenza realmente prodotta dall'impianto idroelettrico né con quella media producibile nell'anno, ma, come s'è visto, consiste nella potenza che sarebbe teoricamente producibile durante quattro ore di ipotetico funzionamento, in condizioni ottimali di portata e di salto, sfruttando la massima efficienza possibile dell'impianto.

Si tratta, com'è evidente, di un parametro che, avendo riguardo al funzionamento dell'impianto in condizioni «estreme» — massima efficienza di tutte le parti dell'impianto e condizioni ottimali di portata e di salto — e temporalmente circoscritte — 4 ore —, è non solo completamente avulso dalla realtà produttiva quotidiana ma altresì scarsamente significativo della reale capacità «economica» del concessionario/produttore che finisce, quindi, come si dimostrerà, per esserne gravemente danneggiato.



Perché se è vero che, come ha sottolineato codesta Corte nella pluricitata sentenza n. 85/2014, nel quadro competenziale delineato dal decreto legislativo n. 112/1998 lo Stato «non può limitare l'autonomia legislativa regionale e provinciale acquisita in materia» di determinazione della misura dei canoni di derivazione di acqua a scopo idroelettrico, è però altrettanto vero che, come parimenti evidenziato da codesto Consesso, «l'unico principio fondamentale della materia è quello della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava».

E, sotto questo profilo, il parametro prescelto dalla Regione Abruzzo per quantificare il canone dovuto dal concessionario idroelettrico non è, come s'è detto e come si proverà, proporzionato né «alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica» né, soprattutto, «all'utilità economica che il concessionario ne ricava».

7. E, invero, come è evidente anche per un soggetto sprovvisto di particolari cognizioni tecniche, il parametro della potenza efficiente, per di più identificata attraverso i dati di targa del macchinario installato, può discostarsi di molto dal valore della potenza nominale di concessione.

Il che vale specialmente per gli impianti dotati di lago o bacino di accumulo dell'acqua, che utilizzano grandi quantità d'acqua in periodi limitati dell'anno e che hanno, dunque, necessità di macchinari con una potenza efficiente molto maggiore di quella media annua di concessione.

Un impianto a bacino di grandi dimensioni con potenza media di concessione pari a 50 mW, avrà, tipicamente, una potenza efficiente — secondo la definizione introdotta dalla disposizione censurata — di circa 150 mW (una potenza efficiente pari dunque a 3 volte circa quella di concessione).

L'incidenza economica della disposizione sulle imprese ubicate in Abruzzo è conseguente e direttamente proporzionale: fermo restando il valore di euro 35 per kW ora ribadito dall'art. 1 della legge, l'applicazione dello stesso ad una grandezza (potenza efficiente) sino a 3 volte maggiore (di quella media di concessione) comporta, molto semplicemente, la triplicazione della misura del canone concessorio.

8. E per apprezzare come a tale aumento del canone, introdotto in via diretta dalla legge regionale in esame, consegua una sperequazione fra le imprese ubicate in Abruzzo e quelle ubicate in altre regioni, è sufficiente considerare il prezzo di vendita del bene prodotto, cioè dell'energia elettrica.

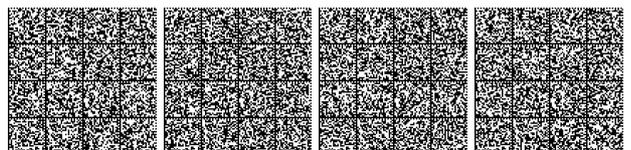
Restando all'esempio del grande impianto di bacino, il canone, calcolato in base alla legge in esame, può arrivare a pesare sino a 21 euro per ogni MW/h prodotto, mentre sarebbe di soli 7 euro per MW/h se fosse calcolato sulla base della potenza media di concessione. Tale grandezza va confrontata con l'attuale prezzo di mercato dell'energia elettrica per impianti a bacino, il quale può oscillare tra i 50 e i 90 euro per MW/h: ne consegue che l'importo del canone può arrivare ad «assorbire» circa un terzo del prezzo di vendita dell'energia.

9. Quanto precede dimostra, al di là di ogni ragionevole dubbio, che la disposizione che oggi si impugna incide — e incide assai fortemente — sulla capacità delle imprese di operare in condizioni di parità sul mercato unico dell'energia elettrica: e, ad avviso di questo Patrocinio, offre, sia detto per inciso, quella prova di «come il riferimento alla potenza efficiente influisca sui costi e quale sia il “verso economico” di tale effetto» che aveva indotto codesta Ecc.ma Corte a dichiarare inammissibile la analoga questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 16 della legge regionale n. 1/2012 e decisa con la sentenza n. 85/2014.

Le imprese operanti in Abruzzo, gravate di un canone pari a 21 euro per MW/h, si troveranno infatti a competere con analoghi impianti che avendo, invece, un canone molto più basso (oscillante tra i 4 e i 7 MW/h) sono in grado di offrire sul mercato dell'energia prezzi più bassi di quelli degli impianti abruzzesi.

Le imprese aventi impianti di produzione di energia idroelettrica ubicati in Abruzzo sono cioè costrette a pagare un canone che, essendo ragguagliato alla potenza efficiente dell'impianto, è di molto superiore a quello corrisposto dalle imprese del settore operanti in altre regioni le quali pagano invece un canone che, essendo determinato, come s'è detto, sulla base della potenza nominale dell'impianto, è di regola molto più basso.

E poiché il prezzo di vendita di un bene — nella fattispecie, dell'energia elettrica — è determinato in funzione dei costi di produzione e varia in relazione al variare di questi, è evidente che la misura del canone di concessione idroelettrica — il quale costituisce uno dei principali, se non il principale costo di produzione — è decisiva ai fini della formazione e della misura del corrispettivo offerto all'utenza finale: con la conseguenza che i produttori idroelettrici abruzzesi, costretti a pagare un canone più elevato per effetto dell'applicazione dei criteri recati dalla legge qui impugnata, non sono, sotto questo profilo, e coeteris paribus, in grado di competere con gli operatori stabiliti in altre regioni italiane i quali, per effetto dei canoni più bassi corrisposti, sono in condizione di produrre a costi più contenuti e, quindi, di offrire sul mercato dell'energia elettrica prezzi proporzionalmente inferiori a quelli degli impianti abruzzesi.



Per le ragioni esposte, l'art. 1, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)* della legge regionale Abruzzo n. 11/2016 contrasta con i principi in materia di tutela della concorrenza contenuti nell'art. 37, comma 7, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, e conseguentemente viola l'art. 117, comma 2, lettera *e)* della Costituzione.

B

L'art. 4 della legge regionale Abruzzo n. 11/2016

1. L'art. 4 della legge interviene invece su alcune disposizioni della legge regionale 21 giugno 1996, n. 38 (legge-quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa), rispettivamente, gli articoli 8 — rubricato «norme transitorie di salvaguardia», 9 — contenente la definizione e l'articolazione in zone dei parchi naturali regionali — e 19 — dedicato alla definizione e classificazione delle riserve naturali regionali.

In particolare, la norma che qui si impugna, al dichiarato fine di «favorire lo sviluppo sostenibile delle aree interne attraverso l'incremento del turismo cinofilo», consente lo svolgimento di attività cinofile e cinotecniche per otto mesi l'anno su una superficie non inferiore al cinquanta per cento delle zone B, C e D dei parchi naturali regionali e non inferiore al trenta per cento di quella delle riserve naturali regionali guidate, controllate e speciali; inoltre, nelle more dell'adeguamento alle nuove disposizioni dei regolamenti o dei piani dei parchi naturali regionali ovvero del piano di assetto naturalistico, essa permette di svolgere quelle attività per dodici mesi l'anno sull'intera superficie delle zone B, C e D dei parchi naturali regionali e sull'intera superficie delle riserve naturali regionali.

Così disponendo, la norma non solo non rispetta i vincoli posti dalla legislazione nazionale nell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema — così violando l'art. 117, comma 2, lettera *s)* della Costituzione —, ma, come si vedrà, si pone pure in contrasto con gli obblighi assunti dall'Italia sul piano internazionale e comunitario — così violando l'art. 117, comma 1, della Carta.

Ma per meglio comprendere il senso e la portata delle censure che si verranno esponendo pare opportuno ricordare che:

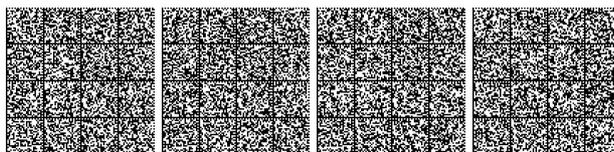
a) all'interno di ciascun parco o riserva regionale abruzzese è, in ogni caso, vietata «la caccia, la cattura, il danneggiamento ed in genere qualunque attività che possa costituire pericolo o turbamento per le specie animali, per le uova e per i piccoli nati» (v. art. 8, comma 2, della stessa legge regionale Abruzzo n. 38/1996);

b) le zone B e C dei parchi naturali regionali individuano aree, rispettivamente, «di elevato valore naturalistico e paesaggistico (riserva generale)» (zona B) o «di protezione, per la conservazione di ambienti naturali in parte antropizzati» (zona C) (v. art. 9, comma 2, legge regionale n. 38/1996);

c) le riserve naturali regionali sono costituite da «zone del territorio regionale, anche di limitata estensione, che presentano, unitariamente considerate, particolare interesse naturalistico in funzione di una speciale tutela di emergenze geomorfologiche, floristiche, faunistiche, paleontologiche e archeologiche o di altri valori ambientali» (art. 19, comma 1, legge regionale n. 38/1996); in particolare, le riserve naturali guidate sono istituite «per la conservazione e la ricostituzione di ambienti naturali nei quali è consentita una razionale attività agricola, pascolava ed una selvicoltura con criteri di sfruttamento naturalistici, nonché forme di turismo escursionistico» (art. 19, comma 2, lettera *b)* legge regionale n. 38/1996); quelle controllate sono istituite «per la conservazione di ambienti naturali in parte antropizzati, in cui siano consentite le attività di cui alla precedente lettera *b)*» (art. 19, comma 2, lettera *c)* legge regionale n. 38/1996); quelle naturali, infine, sono istituite «per la salvaguardia rigorosa di singoli ambienti di rilevante interesse naturalistico, genetico, paesaggistico, storico, umano e geomorfologico» (art. 19, comma 2, lettera *d)* legge regionale n. 38/1996).

Merita infine rammentare che, a mente dell'art. 1 della legge 23 agosto 1993, n. 349, recante norme in materia di attività cinotecnica, «per attività cinotecnica si intende l'attività volta all'allevamento, alla selezione e all'addestramento delle razze canine».

Tanto premesso, l'art. 4 della legge, consentendo, come s'è detto, lo svolgimento di attività cinofile — e, quindi, anche di gare e manifestazioni canine — e cinotecniche per gran parte dell'anno (8 mesi) o, in via transitoria, per l'intero anno all'interno dei parchi e delle riserve naturali regionali su aree che, in via transitoria, interessano o, a regime, possono arrivare ad interessare l'intera superficie delle zone individuate dei parchi (B, C e D) o l'intera superficie della riserva, pone in serio pericolo specie animali prioritarie e protette, quali, ad esempio, il lupo (che è ubiquitario), l'orso bruno marsicano (specie minacciata di estinzione, presente nelle principali aree protette regionali e oggetto di uno specifico piano d'azione nazionale, il c.d. PATOM) ed il camoscio appenninico (di recente reintrodotta all'interno del Parco naturale regionale «Sirente-Velino»).



In tal modo, restringendo l'oggetto della tutela prevista dalle norme (nazionali, europee e internazionali) in materia di protezione della fauna di seguito indicate, la disposizione censurata viola nel contempo sia l'art. 117, comma 2, lettera *s*), Cost. — il quale riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» — sia l'art. 117, comma 1, Cost. — il quale impone al legislatore, anche regionale, il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

2. In particolare, l'art. 4 legge regionale n. 11/1999 contrasta con le disposizioni di seguito elencate.

2.1 — *Articoli 2, comma 2, e 12, comma 1, lettera b) e d) della direttiva 92/43/CEE — c.d. HABITAT «relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche» e art. 8, comma 1, lettera b) del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, contenente il Regolamento di attuazione della suddetta direttiva 92/43/CEE.*

L'art. 2, comma 2, della direttiva 92/43/CEE prevede l'adozione da parte degli Stati membri di misure «intese ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario».

Il successivo art. 12 stabilisce a sua volta che gli Stati membri istituiscano un regime di rigorosa tutela delle specie animali di cui allegato IV lettera *a)* della direttiva — tra le quali sono elencate, tra le altre, le seguenti specie: il lupo (*canis lupus*), l'orso bruno marsicano (*ursus arctos marsicanus*) e il camoscio appenninico (*rupicapra pyrenaica ornata*) —, con il divieto, fra gli altri, di: «perturbare deliberatamente tali specie, segnatamente durante il periodo di riproduzione, di allevamento, di ibernazione e di migrazione» (comma 1, lettera *b)*); «deterioramento o distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo» (comma 1, lettera *d)*).

In attuazione di tali disposizioni comunitarie, l'art. 8, comma 1, lettera *b)* del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997 ha introdotto a sua volta l'esplicito divieto di perturbare le specie animali individuate alla lettera *a)* dell'allegato D al regolamento — specie tra le quali figura il lupo, l'orso bruno marsicano e il camoscio appenninico — durante particolari fasi biologiche (segnatamente, ciclo riproduttivo, l'ibernazione, lo svernamento e la migrazione).

In questa prospettiva è perciò di tutta evidenza che la disposizione regionale impugnata, consentendo lo svolgimento di attività cinofila e cinotecnica all'interno delle aree naturali protette abruzzesi, è suscettibile, *ex se*, di incidere assai negativamente sulle fasi biologiche di vita (sulla riproduzione, l'ibernazione, lo svernamento e la migrazione) delle specie animali protette; e si pone così in insanabile conflitto con le norme nazionali e sovranazionali sopra indicate — articoli 2, comma 2, e 12, comma 1, lettera *b)* e *d)* della direttiva 92/43/CEE — c.d. HABITAT — «relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche» e art. 8, comma 1, lettera *b)* del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, contenente il Regolamento di attuazione della suddetta direttiva 92/43/CEE — violando nel contempo, sotto altro profilo, sia l'art. 117, comma 2, lettera *s)*, Cost. sia l'art. 117, comma 1, Cost.

2.2 — *Art. 6, commi 2 e 3, della direttiva 92/43/CEE e art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997.*

L'art. 6, comma 2, della direttiva 92/43/CEE stabilisce che «gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva».

Il successivo comma 3 della medesima disposizione stabilisce poi che «qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica».

In attuazione delle norme citate l'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997 introduce e disciplina a livello nazionale il procedimento di valutazione di incidenza ambientale ai quali è obbligatorio sottoporre qualsiasi piano od intervento suscettibile di avere incidenze significative rispettivamente sui proposti siti di importanza comunitaria, sui siti di importanza comunitaria e sulle zone speciali di conservazione.

Ora, poiché le attività cinofile e cinotecniche consentite dalla norma regionale all'esame potrebbero essere svolte anche all'interno di aree classificate come siti di importanza comunitaria (SIC), le stesse, siccome suscettibili di incidere negativamente sullo stato di conservazione dell'equilibrio ambientale delle aree, dovrebbero comunque essere



approvate caso per caso e, soprattutto, solo a seguito della valutazione d'incidenza prevista dall'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997.

E non pare fuor di luogo rammentare a tale riguardo che, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza di codesta Corte, «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”, rientrante nella competenza esclusiva statale, e si impone a pieno titolo, anche nei suoi decreti attuativi, nei confronti delle Regioni ordinarie» (così Corte costituzionale sentenze 18 aprile 2008, n. 104 e 17 marzo 2015, n. 38).

Pertanto, l'art. 4 della legge regionale n. 11/2016, esentando indebitamente le attività cinofile e cinotecniche dalla valutazione di incidenza ambientale, comporta un affievolimento della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e viola così sia l'art. 117, comma 1, Cost., per contrasto con la disciplina contenuta nella direttiva 92/43/CEE sia l'art. 117, comma 2, lettera s) Cost., in riferimento all'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997.

2.3 Art. 6, comma 1, lettera c) della Convenzione «relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa» adottata a Berna il 19 settembre 1979, ratificata ed eseguita in Italia con legge 5 agosto 1981, n. 503.

Per le medesime ragioni indicate in precedenza la disposizione regionale impugnata si pone altresì in contrasto con l'art. 6, comma 1, lettera c) della citata Convenzione la quale impone alle Parti contraenti di adottare le «necessarie e opportune leggi e regolamenti onde provvedere a particolare salvaguardia delle specie di fauna selvatica enumerate all'allegato II» — tra le quali figurano, ancora una volta, il lupo, l'orso e il camoscio —, vietando espressamente di «molestare intenzionalmente la fauna selvatica, specie nel periodo della riproduzione, dell'allevamento e dell'ibernazione, nella misura in cui tali molestie siano significative in relazione agli scopi della presente Convenzione».

Per questo profilo, la norma regionale che consente lo svolgimento di attività cinofile e cinotecniche all'interno delle aree protette abruzzesi, ponendosi in contrasto con vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, viola, ancora una volta, l'art. 117, comma 1, Cost.

2.4 Articoli 10, comma 8, lettera e), 21, comma 1, lettera b) e 30, comma 1, lettera d) della legge 11 febbraio 1992, n. 157, sulla disciplina dell'attività venatoria e art. 5, punto 1, della direttiva 30 novembre 2009/147/CE «concernente la conservazione degli uccelli selvatici» c.d. Uccelli.

Com'è noto, poiché lo svolgimento di attività cinofile e cinotecniche comprende anche l'attività di allevamento e addestramento dei cani per l'esercizio dell'attività venatoria è fuor di dubbio che, sotto questo profilo, quelle attività sono direttamente riconducibili alla materia della caccia (sulla riconducibilità dell'allevamento e dell'addestramento dei cani da caccia, in quanto attività strumentale all'esercizio venatorio, alla materia della «caccia» v. Corte cost. 16 luglio 1991, n. 350 e, da ultimo, Corte costituzionale 17 luglio 2013, n. 193).

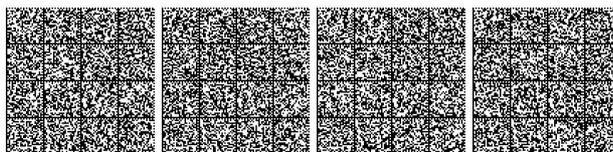
Da tale affermazione la sentenza da ultimo citata trae il logico corollario che l'attività di allevamento e addestramento di cani da caccia, rientrando nel concetto di attività venatoria, è anch'essa soggetta alla pianificazione faunistico-venatoria prevista dall'art. 10 della legge n. 157/1992 e alla modalità e garanzie procedurali di cui al successivo art. 18.

In questa prospettiva e in questo ambito spetta dunque allo Stato stabilire standard minimi e uniformi di tutela della fauna selvatica, con regole che le regioni possono modificare, nell'esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela (v., *ex plurimis*, le sentenze di codesta Corte 12 dicembre 2013, n. 303, 12 dicembre 2012, n. 278, 10 maggio 2012, n. 116 e 26 aprile 2012, n. 106): come ribadito dalla consolidata giurisprudenza costituzionale — v. le sentenze 14 novembre 2003, n. 339, 16 luglio 1991, n. 350 e 28 dicembre 1990, n. 578 — e amministrativa — Consiglio di Stato, sez. VI, 7 luglio 2002, n. 717; Tribunale amministrativo regionale Campania, Napoli, sez. I, 23 ottobre 2001, n. 4639; Tribunale amministrativo regionale Liguria, sezione II, n. 368/2004) —, in questa materia le regioni sono pertanto tenute ad attenersi ai divieti previsti dalla normativa quadro statale.

Tali norme, alle quali tutte le regioni devono attenersi, sono le seguenti:

a) l'art. 10, comma 8, della legge n. 157/1992 — contenente «norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio» — il quale stabilisce, per quanto qui interessa, che i piani faunistico-venatori comprendono, tra l'altro, «le zone e i periodi per l'addestramento, l'allenamento e le gare di cani anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna di allevamento appartenente a specie cacciabili (lett. e);

b) il successivo art. 21, comma 1, il quale pone invece, sempre per quanto qui interessa, un divieto assoluto di «esercizio venatorio nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali conformemente alla legislazione nazionale in materia di parchi e riserve naturali» (lett. b), divieto penalmente sanzionato dall'art. 30, comma 1, lettera d) della stessa legge.



Il quadro normativo di riferimento è infine completato dalla direttiva 2009/147/CE — concernente la conservazione degli uccelli selvatici — la quale stabilisce, all'art. 5, punto 1, che gli Stati membri adottino «le misure necessarie per instaurare un regime generale di protezione di tutte le specie di uccelli di cui all'art. 1 — vale a dire degli «uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico», protezione che è espressamente estesa «alle uova, ai nidi e agli habitat» — e che comprenda in particolare il divieto:

- «a) di ucciderli o di catturarli deliberatamente con qualsiasi metodo;
- b) di distruggere o di danneggiare deliberatamente i nidi e le uova e di asportare i nidi;
- c) di raccogliere le uova nell'ambiente naturale e di detenerle anche vuote;
- d) di disturbarli deliberatamente in particolare durante il periodo di riproduzione e di dipendenza quando ciò abbia conseguenze significative in considerazione degli obiettivi della presente direttiva;
- e) di detenere gli uccelli delle specie di cui sono vietate la caccia e la cattura».

Da tutto quanto precede consegue che, in assenza di specifica esclusione dalle attività cinofile e cinotecniche consentite dall'art. 4 della legge regionale n. 11/2016 di quelle consistenti nell'allevamento e nell'addestramento di cani da caccia, la medesima norma si pone in contrasto:

a) con l'art. 10, comma 8, lettera e) della legge n. 157/1992, che, come s'è visto, assoggetta a pianificazione l'addestramento, l'allenamento e le gare di cani anche su fauna selvatica naturale;

b) con l'art. 21, comma 1, lettera b) — e, di conseguenza, con l'art. 30, comma 1, lettera d) — della stessa legge statale, che vietano e sanzionano l'esercizio venatorio nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali;

c) con l'art. 5 della direttiva 2009/147/CE, che impone un regime di protezione generale della fauna aviaria selvatica articolantesi nei divieti ivi elencati;

e, di conseguenza, viola sia la riserva di legge statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione sia l'art. 117, comma 1, della Carta.

Non è del resto necessario disporre di particolari conoscenze e competenze in materia etologica per comprendere come le manifestazioni cinofile consentite dalla norma possano arrecare un consistente disturbo agli animali, determinare catture o distruzione di nidi e creare altre situazioni di danno e disagio alla fauna selvatica (nel periodo di nidificazione e dipendenza per gli uccelli selvatici, durante il periodo di iperfagia e letargia per l'orso bruno marsicano o lo spostamento nelle aree di svernamento per il camoscio appenninico).

La presenza di cani liberi di vagare privi di guinzaglio nelle aree protette, spinge infatti gli animali a spostarsi durante le fasi del corteggiamento e della cova, causando l'abbandono dei nidi e delle covate, esercitando un impatto negativo sulla sopravvivenza dei giovani e limitando di conseguenza il successo riproduttivo.

I cani, infatti, sono percepiti dalla fauna selvatica come veri e propri predatori: molte specie di uccelli, inoltre, nidificano a terra e la loro riproduzione può fallire al minimo disturbo con l'abbandono del nido; e la presenza dei cani può compromettere anche il letargo dell'orso.

La concretezza dei rischi evidenziati (particolarmente elevati per i galliformi — tra i quali si annoverano anche specie di specifico interesse venatorio come i fagiani, le coturnici, le quaglie, le pernici e i galli cedroni — e per la lepre italiana) trova puntuale riscontro nel parere reso dall'ISPRA — Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale — in data 22 agosto 2012 con riferimento alla poi impugnata e annullata — *in parte qua* — legge regionale del Veneto 10 agosto 2012, n. 31: in detto parere — richiamato nella già citata sentenza di codesta Corte n. 193/2013 — si legge che «l'allenamento e l'addestramento dei cani da caccia, indipendentemente dalla loro età, durante il periodo riproduttivo di uccelli e mammiferi selvatici determina un evidente e indesiderabile fattore di disturbo, in grado di determinare in maniera diretta o indiretta una mortalità aggiuntiva per le popolazioni faunistiche interessate».

E non è quindi certo un caso che con detta sentenza — la n. 193/2013 — codesta Corte abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Lombardia — l'art. 1, comma 1, lettera b) della legge regionale 31 luglio 2012, n. 15 —, addirittura più restrittiva di quella ora adottata dalla Regione Abruzzo, perché consentiva l'attività di allenamento e di addestramento dei cani sull'intero territorio regionale con esclusione, tuttavia, delle aree protette.

La norma che si impugna — la quale non ha precedenti in nessun'altra regione italiana — mette dunque a gravissimo rischio la conservazione di specie faunistiche importanti, tutelate da norme europee e nazionali.



2.5 *Articoli 1, comma 3, lettera a), 11, commi 1, 3 e 4, e 12 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 «legge quadro sulle aree protette».*

Com'è noto, tale legge detta, in attuazione degli articoli 9, comma 2, e 32 della Costituzione e nel rispetto degli accordi internazionali, i «principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, al fine di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese» (così l'art. 1, comma 1, della legge).

Il comma 2 dell'art. 1 della legge quadro chiarisce che «ai fini della ... legge costituiscono il patrimonio naturale le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale».

Il successivo 3° comma stabilisce poi che «i territori nei quali siano presenti i valori di cui al comma 2, specie se vulnerabili, sono sottoposti ad uno speciale regime di tutela e di gestione, allo scopo di perseguire, in particolare, le seguenti finalità:

a) conservazione di specie animali o vegetali, di associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotopi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici e idrogeologici, di equilibri ecologici».

La tutela dei valori naturali ed ambientali nonché storici, culturali, antropologici tradizionali è affidata all'Ente parco che tali valori persegue attraverso gli strumenti del piano per il parco (art. 12 della legge) e del regolamento del parco (art. 11) (in argomento, *cf.*: Corte costituzionale sentenze 12 ottobre 2011, n. 263, 11 febbraio 2011, n. 44 e 25 novembre 2008, n. 387).

Il regolamento del parco «disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco», anche, se in generale, «nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat. In particolare sono vietati:

a) la cattura, l'uccisione, il danneggiamento, il disturbo delle specie animali; la raccolta e il danneggiamento delle specie vegetali ...» (art. 11, commi 1 e 3, lettera *a)* della legge n. 394/1991).

L'art. 11, comma 4, della legge n. 394/1991 precisa poi che eventuali deroghe ai divieti di cui al comma 3 possono essere stabilite solo dal regolamento del parco e che per quanto riguarda la lettera *a)* del medesimo comma 3, eventuali prelievi faunistici ed eventuali abbattimenti selettivi, necessari per ricomporre squilibri ecologici accertati dall'Ente parco, devono avvenire per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'Ente parco ed essere attuati dal personale dell'Ente parco o da persone all'uopo espressamente autorizzate dall'Ente parco stesso.

Tali disposizioni — e, segnatamente, l'art. 11, comma 3, della legge quadro, che indica le attività vietate nei parchi — vincolano il legislatore regionale il quale non può discostarsi da esse nella misura in cui stabiliscono livelli minimi uniformi su tutto il territorio nazionale di tutela dell'ambiente e, come e in quanto tali, sono espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» ex art. 117, comma 2, lettera *s)*, Cost. (sul punto si v., tra le tante, le sentenze della Corte 26 gennaio 2012, n. 14, 12 ottobre 2011, n. 263, 11 febbraio 2011, n. 44, 18 marzo 2005, n. 108 e 14 luglio 2000, n. 282).

Anche sotto questo profilo, lo svolgimento di attività cinofile e cinotecniche all'interno delle aree naturali protette mette a repentaglio i valori naturali ed ambientali la cui tutela è affidata all'Ente parco traducendosi in attività oggettivamente incompatibili con la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati, con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat.

Per le suesposte ragioni l'art. 4 della legge regionale Abruzzo n. 11/2016, ponendosi in contrasto con gli articoli 1, comma 3, lettera *a)*, 11, commi 1, 3 e 4, e 12 della legge n. 394/1991 viola l'art. 117, comma 2, lettera *s)* Cost.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra rispettivamente indicati ed illustrati, gli articoli 1, comma 1, lettere a), b) e c) e 4 della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 59 del 14 aprile 2016, come da delibera del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 31 maggio 2016.



Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri nella riunione del giorno 31 maggio 2016, della determinazione di impugnare la legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11, secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 59 del 14 aprile 2016.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 7 giugno 2016

Il vice Avvocato generale dello Stato: MARIANI

16C00166

N. 30

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 giugno 2016
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Campania - Protrazione della possibilità di interventi in deroga agli strumenti urbanistici.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Campania - Obbligo per il nuovo aggiudicatario di concessioni demaniali marittime di corrispondere un indennizzo al concessionario uscente.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Finanziamento aggiuntivo di euro 300.000 in favore della Città metropolitana di Napoli per l'intervento "Apertura svincoli SP I circonvallazione esterna di Napoli e SP 500".

Tutela e sicurezza sul lavoro - Norme della Regione Campania - Obbligo del direttore di lavori edili privati di trasmettere al SUE (sportello unico per l'edilizia) il DURC (documento unico di regolarità contributiva) dell'impresa esecutrice.

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Assunzione da parte della Regione delle opportune azioni per l'incremento delle strutture accreditate con i sistemi PET/TC.

– Legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6 (Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana - Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016), artt. 8, in particolare comma 1, lettere *b), e), f), g), h)*, nn. 1), 2), 3) e 4), e *l)*, rispettivamente modificative degli artt. 4, comma 2, lett. *g)*, 6-*bis*, comma 4, 7, commi 5 e 8-*bis*, 7-*bis* e 12, comma 4-*bis*, della legge regionale 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa); 17, commi 3, 4, 5 e 6; 19, comma 10; 21, comma 1, lett. *d)*; e 22, comma 4, lett. *a)*, aggiuntiva del comma 151-*bis* all'art. 1 della legge regionale 7 agosto 2014, n. 16 ("Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)").

Ricorso ex art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, C.F. 80224030587, n. fax 0696514000 ed indirizzo P.E.C. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Campania (Codice fiscale 80011990639) in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, con sede in via S. Lucia n. 81 — 80132 Napoli;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 8, 17 commi 3, 4, 5 e 6, 19 comma 10, 21 comma 1 lettera *d)*, 22 comma 4, lettera *a)* della legge della Regione Campania del 5 aprile 2016, n. 6, intitolata «Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana — Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016», pubblicata nel Bollettino ufficiale della regione del 5 aprile 2016, n. 22, per contrasto con l'art. 3, l'art. 9, l'art. 81 terzo comma, l'art. 97 secondo comma, l'art. 117 primo comma, secondo comma lett. *e) l) s)* e terzo comma, nonché con l'art. 120 secondo comma della Costituzione.

In forza della delibera di impugnativa assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 31 maggio 2016.



La Regione Campania ha emanato la legge regionale in epigrafe indicata contenente alcune disposizioni che presentano profili di illegittimità costituzionale per i seguenti

M O T I V I

1. — *Illegittimità dell'art. 8 legge della Regione Campania del 5 aprile 2016, n. 6 per contrasto con l'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 e conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione, nonché per violazione degli articoli 3 e 97 secondo comma della Costituzione.*

L'art. 8 della legge regionale in epigrafe, recante «Misure in materia di piano casa», apporta modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2009, n. 19 («Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa») la quale è già stata più volte modificata.

In primo luogo, con il predetto art. 8, comma 1, lettere *b), e), f), g)*, si estende alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 1/2016 (ossia al giorno successivo alla pubblicazione nel BUR della stessa legge regionale n. 1/2016 avvenuta il 18 gennaio 2016 — *cf.* art. 16) l'applicabilità delle misure incentivanti di cui alla citata legge regionale n. 19/2009 relative:

alla disciplina degli interventi straordinari di ampliamento, in deroga agli strumenti urbanistici, di cui all'art. 4, comma 2, lettera *g)* della legge regionale n. 19/2009 (lettera aggiunta dalla legge regionale n. 1/2011);

alla disciplina degli interventi edilizi in zona agricola (da potersi realizzare anche con ampliamenti di volumetria in deroga agli strumenti urbanistici), di cui all'art. 6-*bis*, comma 4 della legge regionale n. 19/2009 (comma aggiunto dalla legge regionale n. 1/2011 e modificato dalla legge regionale n. 16/2014);

alla disciplina degli interventi di riqualificazione di aree urbane degradate, in deroga agli strumenti urbanistici e ai parametri edilizi, con riguardo a immobili dismessi, di cui all'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 19/2009 (modificato dalle leggi regionali n. 1/2011, n. 5/2013, n. 16/2014);

alla disciplina degli interventi di recupero edilizio, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, di edifici diruti e ruderi, di cui all'art. 7, comma 8-*bis* della legge regionale n. 19/2009 (aggiunto dalla legge regionale n. 1/2011).

In secondo luogo, con l'art. 8, comma 1, lettera *h)*, numeri 1), 2), 3) e 4) della legge regionale impugnata, viene modificata la disciplina di cui all'art. 7-*bis* («Recupero dei complessi produttivi dismessi») della legge regionale n. 19/2009 (aggiunto dalla legge regionale n. 16/2014). Con tale intervento viene conferita ai comuni la facoltà di autorizzare interventi di recupero e riutilizzo di complessi industriali e produttivi dismessi (in applicazione dell'art. 5, comma 9, del decreto legge n. 70/2011, convertito dalla legge n. 106/2011) eliminando il previgente vincolo di destinazione ad attività produttive.

Ciò premesso, si rileva che l'art. 8, comma 1, lettera *l)* della legge regionale n. 6/2016, nel sostituire il comma 4-*bis* dell'art. 12 (Norma finale e transitoria) della legge regionale n. 19/2009, così recita: «*l)* il comma 4-*bis* dell'art. 12 è sostituito dal seguente: «4-*bis*. Le disposizioni di cui all'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 si applicano anche agli interventi previsti dalla presente legge e realizzati dopo la sua entrata in vigore, privi di titolo abilitativo o in difformità da esso, ma che risultano conformi alla stessa legge sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda.».

Tali disposizioni sono in contrasto con l'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 il quale, ai fini del rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, richiede la doppia conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente, cioè la conformità dell'intervento alla disciplina in vigore sia al momento della sua realizzazione sia al momento della presentazione della domanda.

Infatti, a seguito della suddetta modifica, la portata derogatoria della legge regionale n. 19 del 2009 e successive modifiche, diviene applicabile anche ad interventi che, essendo stati eseguiti nei periodi intercorrenti tra le varie modifiche ad opera delle leggi regionali succedutesi nel tempo ed ora fino alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 1/2016, avrebbero dovuto essere realizzati in conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia medio-tempore in vigore. Invece, attraverso il nuovo comma 4-*bis* dell'art. 12 legge regionale n. 19/2009, viene consentito il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria sul presupposto che gli interventi siano «conformi alla stessa legge» (ossia la legge regionale n. 19 del 2009 nel testo risultante dalla modifica).



Com'è noto, il rilascio del titolo in sanatoria di cui all'art. 36 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 è diretto a sanare solo violazioni «formali» in quanto occorre che l'intervento realizzato in assenza di titolo abilitativo abbia la suddetta doppia conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente, mentre attraverso l'impugnata norma regionale (che introduce la conformità dell'opera alla legge regionale n. 19/2009 così come da ultimo modificata) esso viene utilizzato per sanare anche violazioni «sostanziali», ovvero interventi non conformi alla disciplina vigente alla data della loro realizzazione.

La giurisprudenza amministrativa è consolidata nel ritenere che, ai sensi dell'art. 36 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, le opere devono essere assentibili alla stregua non solo della disciplina urbanistica vigente al momento della domanda di sanatoria, ma anche di quella in vigore alla data di esecuzione degli interventi, (Cons. Stato, IV, 21 dicembre 2012, n. 6657; sezione IV, 2 novembre 2009, n. 6784; sezione V, 29 maggio 2006, n. 3267; sezione IV, 26 aprile 2006, n. 2306; nonché Cons. Stato, IV, n. 32/2013, dove si precisa che la disciplina urbanistica non ha effetto retroattivo; Cons. Stato, V, n. 3220/2013).

Inoltre, non v'è dubbio che la c.d. «doppia conformità» di cui all'art. 36 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 costituisca principio fondamentale vincolante per la legislazione regionale, siccome finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità (in tal senso Corte costituzionale n. 101/2013). Si tratta di un principio di legislazione statale che ha una portata generale perché riguarda sia gli interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di DIA alternativa o in difformità da essa (art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001), sia gli interventi eseguiti in assenza della (o in difformità dalla) SCIA (art. 37, comma 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001).

La norma regionale in questione si pone in contrasto con il suddetto principio perché ha l'effetto di legittimare ex post, attraverso il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria ex art. 36 decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, interventi ai quali la legge regionale n. 19/2009, nella sua stesura originaria e nelle versioni antecedenti alle modifiche via via introdotte, non era applicabile con la conseguenza di consentire il rilascio del permesso in sanatoria ad opere che non erano conformi alla legislazione urbanistica ed edilizia vigente alla data della loro realizzazione (sulla illegittimità di deroghe regionali si vedano le sentenze nn. 64/2013, 254/2010 e 248/2009).

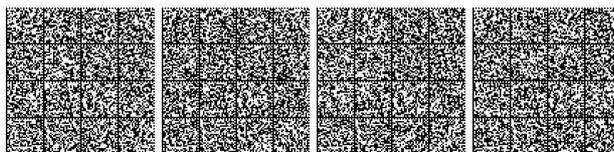
Un esempio evidente è costituito dalle modifiche dell'art. 7-bis («Recupero dei complessi produttivi dismessi») della legge regionale n. 19/2009, introdotte dall'art. 8, comma 1, lettera h), n. 1), 2), 3) e 4) della legge regionale impugnata. La previgente disposizione (aggiunta dalla legge regionale n. 16/2014) consentiva il recupero dei complessi produttivi dismessi, purché si mantenesse la loro destinazione ad attività produttive. Tale condizione è stata eliminata dalla legge regionale impugnata, pertanto gli interventi di recupero di complessi produttivi diventano ora conformi alla legge n. 19/2009, ancorché non sia stato rispettato il previgente vincolo di destinazione ad attività produttive, e quindi (per effetto del nuovo comma 4-bis dell'art. 12 legge regionale n. 19/2009 introdotto dall'art. 8, comma 1 lettera l) legge regionale impugnata) diventano sanabili ai sensi dell'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 benché non fossero conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia in vigore all'epoca della loro realizzazione.

In proposito si rappresenta che:

L'intesa del 1° aprile 2009 tra Stato, regioni ed enti locali, sulle misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, chiarisce espressamente che gli interventi di ampliamento, demolizione e ricostruzione degli edifici non possono riguardare opere abusive o site nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta;

L'art. 5, comma 10 del decreto legge n. 70/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106/2011, recante (ai commi da 9 a 14) la disciplina di principio per la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e per la promozione e agevolazione della riqualificazione di aree urbane degradate, prevede che «Gli interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria.»

Un ulteriore profilo di incostituzionalità della norma in esame deriva dal fatto che, a seguito delle varie modifiche via via apportate alla legge regionale n. 19 del 2016, le amministrazioni comunali si troveranno, con tutta probabilità, nella condizione di non essere in grado di verificare caso per caso la conformità urbanistico-edilizia delle opere, distinguendo ciò che è stato realizzato (o proseguito, o completato) nei diversi periodi intercorrenti tra le diverse modifiche legislative che si sono stratificate nel tempo. Pertanto, quand'anche si dovesse ritenere che la norma in questione faccia salvo il principio statale della doppia conformità, essa lo renderebbe di fatto inapplicabile e comunque sarebbe in contrasto con i principi costituzionali di ragionevolezza e buon andamento con conseguente violazione degli articoli 3 e 97, secondo comma Cost.



2. — *Illegittimità dell'art. 17 commi 3, 4, 5 e 6 legge della Regione Campania del 5 aprile 2016, n. 6 per violazione dell'art. 9 e dell'art. 117, primo comma e secondo comma lettere e), l) e s) della Costituzione.*

L'art. 17 legge regionale n. 6/2016, contenente norme per lo sviluppo del turismo balneare, ai commi 3, 4, 5 e 6 prevede una procedura comparativa ad evidenza pubblica per il rinnovo delle concessioni demaniali marittime che presenta profili di contrasto con la normativa nazionale, comunitaria e con alcune disposizioni costituzionali.

Occorre innanzitutto ricordare che il legislatore nazionale (con l'art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009 «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative» convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25) ha modificato le modalità di accesso alle concessioni demaniali marittime a seguito alla procedura d'infrazione comunitaria (n. 2008/4908) nei confronti dello Stato italiano per violazione dell'art. 12, comma 2, della direttiva n. 2006/123/CE che vieta qualsiasi forma di automatismo alla scadenza del rapporto concessorio, tale da favorire il precedente concessionario.

In particolare la Commissione europea (con lettera di costituzione in mora notificata il 2 febbraio 2009) aveva ritenuto che l'art. 37 del codice della navigazione fosse in contrasto con l'art. 43 del Trattato UE (ora art. 49 del TFUE) perché, prevedendo un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo (c.d. diritto di insistenza), configurava una restrizione alla libertà di stabilimento e una discriminazione dell'impresa in base al luogo di stabilimento rendendo estremamente difficile, se non impossibile, l'accesso di qualsiasi altro concorrente alle concessioni in scadenza e realizzando così un'ingiustificata barriera all'entrata nel mercato.

A seguito dei suddetti rilievi della Commissione europea il Governo italiano è intervenuto con l'art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009, che ha abrogato il secondo periodo del secondo comma dell'art. 37 cod. nav. nella parte in cui accordava la suddetta preferenza al concessionario in scadenza. Tuttavia, in sede di conversione del citato decreto-legge (con legge n. 25 del 2010) è stato aggiunto un rinvio indiretto all'art. 1, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 («Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime»), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, che produceva l'effetto di consentire il rinnovo automatico delle concessioni, di sei anni in sei anni.

La Commissione europea, con nuova lettera di messa in mora del 5 maggio 2010 (nell'ambito della medesima procedura di infrazione 2008/4908) ha ritenuto che il suddetto rinvio introdotto in sede di conversione del decreto-legge finisse per privare di ogni effetto sostanziale l'adeguamento ai principi comunitari effettuato dal Governo in quanto contrario sia all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, sia all'art. 49 del TFUE.

In seguito a tali ulteriori rilievi, il legislatore statale con l'art. 11, comma 1, lettera a), della legge 15 dicembre 2011, n. 217 («Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 2010»), ha abrogato il citato comma 2 dell'art. 1 del decreto-legge n. 400 del 1993 delegando il Governo ad adottare un decreto legislativo avente ad oggetto la revisione e il riordino della legislazione sulle concessioni demaniali marittime.

A seguito di tale intervento legislativo, la procedura di infrazione è stata chiusa il 27 febbraio 2012.

Ciò premesso, si osserva che l'art. 17, commi 3, 4, 5 e 6 della legge regionale n. 6/2016 dispone quanto segue:

comma 3: «Nel caso di rinnovo della concessione, il comune acquisisce dall'originario concessionario una perizia di stima asseverata da un professionista abilitato, da cui risulti l'ammontare del valore aziendale dell'impresa insistente sull'area oggetto della concessione; il comune pubblica la perizia nei termini e secondo le modalità di cui al piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo (PUAD).»

comma 4: «Le domande di nuove concessioni devono essere corredate, a pena di esclusione dalla procedura comparativa, da atto unilaterale d'obbligo in ordine alla corresponsione, entro 30 giorni dalla comunicazione di aggiudicazione della concessione, di indennizzo determinato ai sensi del comma 5. Decorso tale termine senza la corresponsione dell'indennizzo, si procede all'aggiudicazione della concessione, condizionata al pagamento dell'indennizzo, nei confronti del soggetto utilmente collocato in graduatoria e fino all'esaurimento della stessa.»

comma 5: «Nell'ipotesi di concorso di domande, l'originario concessionario ha diritto ad un indennizzo pari al novanta per cento dell'ammontare del valore oggetto della perizia di cui al comma 3, da parte dell'eventuale nuovo aggiudicatario, nel rispetto di quanto previsto dalla normativa comunitaria e nazionale in materia.»

comma 6: «La medesima procedura comparativa ad evidenza pubblica di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 del presente articolo si applica anche per il rilascio delle concessioni per lo sfruttamento delle acque minerali, naturali e termali e per le piccole utilizzazioni locali, in conformità alla normativa comunitaria, nazionale e regionale in materia.»



Ai sensi delle suddette disposizioni regionali, in caso di rinnovo della concessione, il concessionario subentrante deve corrispondere al concessionario uscente un indennizzo basato su di una stima del valore aziendale effettuata da quest'ultimo.

Tali norme violano l'art. 117, primo comma della Costituzione per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libertà di stabilimento. Infatti, introducono un trattamento di favore per il concessionario uscente che ostacola l'apertura del mercato traducendosi in una ingiustificata barriera all'ingresso. Sul punto si richiamano le sentenze Corte costituzionale n. 213 del 2011, nn. 180, 340 del 2010 in cui si sottolinea che la mancanza di una procedura di rinnovo che consenta di aprire il mercato, «è del tutto contraddittoria rispetto al fine di tutela della concorrenza e di adeguamento ai principi comunitari, violando il principio di parità di trattamento, che si ricava dagli articoli 49 e ss. del Trattato 25 marzo 1957 sul funzionamento dell'Unione europea, in tema di libertà di stabilimento, e favorendo i vecchi concessionari a scapito dei nuovi aspiranti.» (sent. 340 del 2010).

In secondo luogo, le suddette norme regionali violano l'art. 9 e l'art. 117 secondo comma, lettere *e*), *l*) e *s*) della Costituzione, in quanto sono in contrasto con la riserva allo Stato in materia di tutela della concorrenza, ordinamento civile e tutela dell'ambiente.

Il legislatore regionale è intervenuto in un ambito che attiene a rapporti di natura privatistica di competenza esclusiva statale in quanto la disciplina degli aspetti dominicali del demanio marittimo appartiene alla materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera *l*) Cost.). Ed è evidente che tale disciplina non può essere lasciata alla legislazione regionale in quanto v'è l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di uguaglianza, di garantire uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale.

La Corte costituzionale ha più volte affermato che la titolarità di funzioni legislative e amministrative della regione riguardo all'utilizzo di determinati beni non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario e che la disciplina degli aspetti dominicali del demanio statale rientra nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato (sentt. n. 102 e n. 94 del 2008, n. 286 del 2004, n. 343 del 1995, n. 370 del 2008). Con specifico riferimento al demanio marittimo, la Corte ha precisato che «la competenza della regione nella materia non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario. Queste infatti precedono logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile» (sent. n. 427 del 2004).

Per quanto riguarda le procedure concorsuali per l'affidamento delle concessioni, viene in rilievo la competenza statale in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera *e*) Cost.), come affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 401/2007: «La nozione comunitaria di concorrenza (...) che si riflette su quella di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., va definita [anche] come concorrenza «per» il mercato e impone che il contraente venga scelto mediante procedure di garanzia che assicurino il rispetto dei valori comunitari e costituzionali, quali in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza. (...) Trattandosi di una materia avente natura trasversale, nello specifico settore degli appalti, la interferenza con competenze regionali si atteggia, in modo peculiare, non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa.»

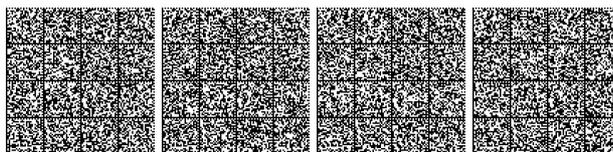
In materia di demanio marittimo il vigente quadro normativo prevede la competenza in capo alle regioni e ai comuni della sola gestione delle concessioni (tra cui il rilascio), mentre la disciplina relativa all'accesso ai beni demaniali non viene lasciata alla legislazione regionale essendo riconducibile alla tutela della concorrenza «per il mercato», di esclusiva competenza dello Stato.

Infine la norma regionale in esame presenta aspetti di incostituzionalità anche sotto il profilo della tutela del paesaggio (di cui all'art. 9 Cost.) e dell'ambiente (di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*) Cost.) nella parte in cui consente il permanere delle opere realizzate dal concessionario sul suolo demaniale in contrasto con la legislazione nazionale in materia di concessioni demaniali marittime, nella quale vige il principio della riduzione «in pristino» (sancito dall'art. 49 cod. nav.).

Al riguardo si evidenzia che il comma 6 dell'art. 17 legge regionale impugnata estende la procedura comparativa in questione anche alle concessioni per lo sfruttamento delle acque minerali, naturali e termali.

3. — *Illegittimità dell'art. 19, comma 10, legge della Regione Campania del 5 aprile 2016, n. 6 per violazione dell'art. 81, terzo comma della Costituzione.*

L'art. 19, comma 10, legge regionale impugnata autorizza, nei limiti delle disponibilità di bilancio, il finanziamento aggiuntivo pari ad euro 300.000,00 in favore della Città metropolitana di Napoli per l'intervento «Apertura svincoli SP I circonvallazione esterna di Napoli e SP 500» di cui al IV protocollo aggiuntivo stipulato in data 23 marzo 2007 tra Ministero dello sviluppo economico, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Regione Campania ed ANAS.



Tale norma non individua puntualmente la necessaria fonte di copertura finanziaria del predetto onere aggiuntivo, inoltre la relativa autorizzazione di finanziamento risulta in contraddizione con la clausola di invarianza finanziaria prevista dall'art. 29 della medesima legge regionale.

Pertanto, la mancata previsione della copertura finanziaria contrasta con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

4. — *Illegittimità dell'art. 21, comma 1, lettera d) legge della Regione Campania del 5 aprile 2016, n. 6 per contrasto con l'art. 44-bis del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 e conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione.*

L'art. 21, comma 1, lettera *d)* legge regionale cit. (rubricato «Contrasto al lavoro irregolare nel settore edile») stabilisce che, per attivare azioni di contrasto al lavoro nero nel comparto delle costruzioni e al fine di promuovere la sicurezza nei cantieri, per i lavori edili privati oggetto di permesso di costruire, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), denuncia di inizio attività (DIA), comunicazione inizio lavori (CIL) o comunicazione inizio lavori asseverata (CILA), il direttore dei lavori provvede «a trasmettere allo Sportello unico dell'edilizia (SUE), all'inizio e alla fine dei lavori, il DURC dell'azienda esecutrice, attestante la sua regolarità contributiva e le avvenute comunicazioni di inizio e di fine lavori effettuate agli enti previdenziali, assicurativi e infortunistici e alla Cassa edile competenti per territorio.»

Tale disposizione regionale contrasta con l'art. 44-bis del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, il quale prevede che «le informazioni relative alla regolarità contributiva sono acquisite d'ufficio, ovvero controllate ai sensi dell'art. 71, dalle pubbliche amministrazioni precedenti, nel rispetto della specifica normativa di settore.»

Si tratta quindi di un'incombenza che, ai sensi della legislazione statale, grava sulla pubblica amministrazione precedente e che pertanto non può essere attribuita al direttore dei lavori, essendo soggetta ad una norma di principio che prevede un potere di intervento e di verifica d'ufficio.

Pertanto, occorre considerare che il DURC on line ha una validità di 120 giorni dalla sua emissione e quindi potrebbe anche coprire l'intero periodo fra la data di inizio e la data di fine lavori, senza necessità di dover ripetere la richiesta «all'inizio e alla fine dei lavori» come prescritto nella citata disposizione regionale.

Pertanto, la norma in esame viola l'art. 117, terzo comma della Costituzione, in materia di tutela e sicurezza del lavoro.

5. — *Illegittimità dell'art. 22, comma 4 legge della Regione Campania del 5 aprile 2016, n. 6 per contrasto con l'art. 8-quater del decreto legislativo n. 502/1992 e con l'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191/2009 e conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 120, secondo comma della Costituzione.*

La regione Campania è sottoposta ad un piano di rientro, dal disavanzo sanitario e al conseguente commissariamento (con deliberazione del Consiglio dei ministri dell'11 dicembre 2015 sono stati nominati il commissario *ad acta* e il sub commissario *ad acta* per l'attuazione del vigente piano di rientro).

L'art. 22, comma 4, lettera, *a)* legge regionale in questione modifica l'art. 1 della legge regionale 7 agosto 2014, n. 16, inserendo il comma 151-bis il quale prevede che «La Regione Campania, ferme restando le prerogative spettanti all'organo commissariale per il piano di rientro della spesa sanitaria, assume le opportune azioni per l'incremento delle strutture accreditate con i sistemi PET/TC anche per superare gli attuali squilibri territoriali di offerta per l'utenza.»

Tale disposizione, autorizzando la regione ad adottare azioni per incrementare le strutture accreditate con i sistemi PET/TC — pur facendo salve le prerogative dell'organo commissariale — si pone in contrasto sia con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di autorizzazione e accreditamento, sia con il piano di rientro della Regione Campania e con le relative prerogative del commissario *ad acta*.

In primo luogo, la norma regionale in questione, nel disporre «l'incremento delle strutture accreditate con i sistemi PET/TC», prescinde dalla rilevazione del fabbisogno delle predette strutture. Il che è in contrasto con l'art. 8-quater del decreto legislativo n. 502/1992, secondo il quale l'accreditamento istituzionale delle strutture autorizzate è subordinato alla loro rispondenza ai requisiti ulteriori di qualificazione, alla loro funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione regionale e alla verifica dell'attività svolta e dei risultati raggiunti.

Tale disposizione statale specifica che «al fine di individuare i criteri per la verifica della funzionalità rispetto alla programmazione nazionale e regionale, la regione definisce il fabbisogno di assistenza secondo le funzioni sanitarie individuate dal Piano sanitario regionale per garantire i livelli essenziali e uniformi di assistenza, nonché gli eventuali livelli integrativi locali e le esigenze connesse all'assistenza integrativa di cui all'art. 9.»

Nella fattispecie, il Commissario *ad acta* della Regione Campania (con decreto del 12 maggio 2016, n. 32) ha stabilito, in relazione alle apparecchiature PET/TC, che «il fabbisogno e la conseguenziale localizzazione sono soddi-



sfatti per intero dalla dotazione di apparecchiature pubbliche e private già autorizzate» e che «allo stato, non è possibile procedere a nuove installazioni di apparecchiature PET/TC». Infine, nel medesimo decreto si dà atto che «è in fase di completamento il processo di accreditamento regionale, in esito al quale verrà effettuata una valutazione conclusiva dello status di accreditato, presupposto per l'installazione delle apparecchiature».

L'art. 22, comma 4, lettera a) della legge regionale in esame interferisce quindi con le valutazioni e i poteri del Commissario *ad acta* violando così l'art. 120, secondo comma della Costituzione.

In secondo luogo, la disposizione regionale in questione interferisce con il piano di rientro della Regione Campania e quindi con l'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191/2009, secondo cui «gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro». Ne consegue la violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica, rappresentati dai richiamati commi 80 e 95 dell'art. 2 della legge n. 191/2009.

Sul punto si richiama la costante giurisprudenza costituzionale (tra le più recenti, sent. n. 28/2013) secondo la quale «l'operato del commissario *ad acta*, incaricato dell'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. E, dunque, proprio tale dato — in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute — a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del Commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del Piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, senza che possa essere evocato il rischio di fare di esso l'unico soggetto cui spetti di provvedere per il superamento della situazione di emergenza sanitaria in ambito regionale» (Sent. n. 78 del 2011).

Pertanto, «la semplice interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del Commissario *ad acta*, come definite nel mandato commissariale, determina di per sé la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., laddove, come nella specie, il Commissario sia l'organo esclusivo incaricato dell'attuazione del Piano di rientro» (tra le tante, sent. n. 2 del 2010).».

Nella fattispecie, è evidente che la clausola di salvaguardia contenuta nella disposizione regionale in esame (che fa salve le «prerogative spettanti all'organo commissariale per il piano di rientro della spesa sanitaria») non basta per scongiurare le suddette censure di incostituzionalità, essendo essa contraddetta dalla norma precettiva immediatamente successiva secondo la quale la Regione «assume le opportune azioni per l'incremento delle strutture accreditate, con i sistemi PET/TC».

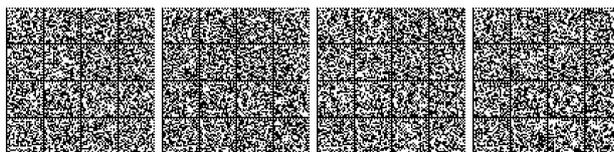
Sul punto si richiama la sent. n. 28/2013 in cui codesta ecc.ma Corte ha ritenuto «priva di reale significato normativo una generica clausola di salvaguardia delle competenze commissariali [...] che è contraddetta proprio dalle specifiche e precise disposizioni che la seguono».

P. Q. M.

Per le considerazioni esposte, il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 8, 17 commi 3, 4, 5 e 6, 19 comma 10, 21 comma 1 lettera d), 22 comma 4 della legge della Regione Campania del 5 aprile 2016, n. 6, intitolata «Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana — Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016», pubblicata nel Bollettino ufficiale della regione del 5 aprile 2016, n. 22, per contrasto con l'art. 3, l'art. 9, l'art. 81 terzo comma, l'art. 97 secondo comma, l'art. 117 primo comma, secondo comma lett. e) l) s) e terzo comma, nonché con l'art. 120 secondo comma della Costituzione.

Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:

1) originale estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella seduta del 31 maggio 2016 e della relazione allegata al verbale;



2) copia dell'impugnata legge della Regione Campania 5 aprile 2016, n. 6, intitolata «Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana — Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016», pubblicata nel Bollettino ufficiale della regione del 5 aprile 2016, n. 22.

Roma, 3 giugno 2016

L'Avvocato dello Stato: Francesca SCLAFANI

16C00171

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-029) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 6,00

