

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 50

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

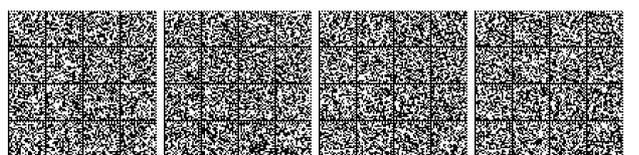
Roma - Mercoledì, 14 dicembre 2016

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

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **70.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 novembre 2016 (della Regione autonoma Trentino-Alto Adige)
Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - Fondo pluriennale vincolato - Disciplina delle operazioni di indebitamento delle Regioni e degli enti locali - Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali - Concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità e alla riduzione del debito pubblico.
 - Legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), artt. 1, comma 1, lett. b); 2, comma 1, lett. c); 3, comma 1, lett. a); e 4, comma 1, lett. a) e b)..... Pag. 1
- N. **71.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 novembre 2016 (della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia)
Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - Individuazione dei titoli di entrata e di spesa considerati ai fini dell'equilibrio di bilancio - Fondo pluriennale vincolato - Disciplina delle operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione di precedenti esercizi - Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali - Concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità e alla riduzione del debito pubblico.
 - Legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), artt. 1, comma 1, lett. b); 2, comma 1, lett. a); 3, comma 1, lett. a); e 4, comma 1, lett. a)..... Pag. 13
- N. **249.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 28 luglio 2016
Ordinamento giudiziario - Trattamento economico dei magistrati - Meccanismo di adeguamento triennale della retribuzione.
 - Legge 2 aprile 1979, n. 97 (Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi, dei magistrati della giustizia militare e degli avvocati dello Stato), artt. 11 e 12 come sostituiti dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (Provvidenze per il personale di magistratura); legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), art. 24. Pag. 24
- N. **250.** Ordinanza della Corte d'appello di Catanzaro del 7 giugno 2016
Fallimento e procedure concorsuali - Procedimento per la dichiarazione di fallimento - Notificazione del ricorso e del decreto di convocazione del debitore e dei creditori istanti - Modalità di esecuzione della notifica dell'atto che non si sia potuto consegnare né tramite posta elettronica certificata né presso la sede della società debitrice (in specie, s.r.l.) - Deposito dell'atto presso la casa comunale della sede risultante dal registro delle imprese e perfezionamento della notifica nel momento del deposito stesso.
 - Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 15, comma terzo, come sostituito dall'art. 17, comma 1, lett. a), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221. Pag. 32



- N. 251. Ordinanza della Commissione tributaria regionale di Venezia-Mestre dell'8 giugno 2016
Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Credito d'imposta per i costi di ricerca e sviluppo, attribuito dalla legge n. 296 del 2006 - Assoggettamento, disposto dal decreto-legge n. 185 del 2008, alla disciplina sul monitoraggio dei crediti d'imposta ai sensi del decreto-legge n. 138 del 2002 di tutti i crediti d'imposta vigenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 185 del 2008 - Procedura per selezionare le imprese concretamente autorizzate alla fruizione del beneficio tra quelle che avevano già avviato attività di ricerca prima del 29 novembre 2008 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 185 del 2008).
- Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, art. 29, commi 1, 2, lett. a), e 3. Pag. 37
- N. 252. Ordinanza della Corte d'appello di Milano del 20 luglio 2016
Salute (tutela della) - Indennizzo a causa di vaccinazioni obbligatorie - Spettanza anche a causa di vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, antinfluenzale - Mancata previsione.
- Legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati), art. 1, comma 1. Pag. 40
- N. 265. Ordinanza del Tribunale di Trieste del 5 ottobre 2016
Elezioni - Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati (c.d. *Italicum*) - Attribuzione del premio di maggioranza al secondo turno di ballottaggio tra le due liste con il maggior numero di voti.
- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), artt. 1, comma 1, lett. f), e 2, comma 25, [sostitutivo dell'] art. 83, in relazione al novellato comma 5 [, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati)].
- Elezioni - Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati (c.d. *Italicum*) - Opzione per un collegio del candidato capolista eletto in più collegi plurinominali.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), art. 85, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati). Pag. 44
- N. 268. Ordinanza del Tribunale di Genova del 16 novembre 2016
Elezioni - Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati (c.d. *Italicum*) - Attribuzione del premio di maggioranza, al primo turno, alla lista che abbia ottenuto, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi - Soglia di sbarramento del 3 per cento.
- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), artt. 1, comma 1, lett. f), e 2, commi 1 e 25 capoverso "art. 83" (e quindi del novellato art. 83, commi 1, nn. 5) e 6), e 2, 3 e 4 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 "Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati").
- Elezioni - Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati (c.d. *Italicum*) - Attribuzione del premio di maggioranza al secondo turno di ballottaggio tra le due liste con il maggior numero di voti.**
- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), artt. 1, comma 1, lett. f), e 2, comma 1 e comma 25 capoverso "art. 83" [*rectius*: comma 25, sostitutivo dell'art. 83 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati)].



Elezioni - Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati (c.d. *Italicum*) - Attribuzione del premio di maggioranza, nel caso in cui due liste raggiungano al primo turno oltre il 40 per cento dei voti, alla lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti.

- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), artt. 1, comma 1, lett. *f*), per le parole “sono attribuiti comunque 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi”, e 2, comma 25 capoverso “art. 83”, che modifica l’art. 83 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), con particolare riferimento ai commi 1, nn. 5) e 6), 2, 3 e 4.

Elezioni - Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati (c.d. *Italicum*) - Previsione di un secondo turno di votazione nel caso in cui una lista ottenga 340 seggi al primo turno ma non abbia raggiunto la percentuale del 40 per cento.

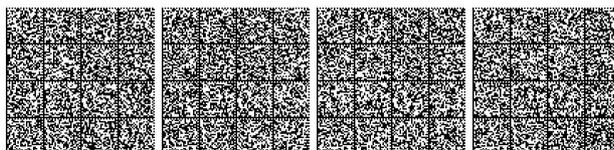
- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), artt. 1, comma 1, lett. *f*), e 2, comma 25 capoverso “art. 83”, che modifica l’art. 83 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), con particolare riferimento ai commi 1, nn. 5) e 6), 2 e 5; capoverso “art. 83 bis” [*rectius*: comma 25, che aggiunge l’art. 83-*bis* al d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati)], commi 1, nn. 1), 2), 3) e 4).

Elezioni - Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati (c.d. *Italicum*) - Opzione per un collegio del candidato capolista eletto in più collegi plurinominali.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), art. 85, come modificato dall’art. 2, comma 27, della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati).

Elezioni - Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati (c.d. *Italicum*) - Meccanismo del recupero proporzionale dei voti nella Regione Trentino-Alto Adige.

- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), art. 2, comma 25; decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), art. 83, comma 3.





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 70

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 novembre 2016
(della Regione autonoma Trentino-Alto Adige)

Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - Fondo pluriennale vincolato - Disciplina delle operazioni di indebitamento delle Regioni e degli enti locali - Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali - Concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità e alla riduzione del debito pubblico.

- Legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), artt. 1, comma 1, lett. *b*); 2, comma 1, lett. *c*); 3, comma 1, lett. *a*); e 4, comma 1, lett. *a*) e *b*).

Ricorso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (cod. fiscale 80003690221), in persona del presidente della regione *pro tempore* dott. Arno Kompatscher, autorizzato con deliberazione del Consiglio regionale del 13 ottobre 2016, n. 28 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da mandato e procura speciale a margine del presente ricorso, dal prof. avv. Giandomenico Falcon del Foro di Padova (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E), con studio in Padova, via San Gregorio Barbarigo, 4, tel. 049 660231, fax per comunicazioni 049 8776503, PEC giandomenico.falcon@ordineavvocatipadova.it, e dall'avv. Luigi Manzi del Foro di Roma (cod. fisc. MNZLGU34E15H501Y), con studio in Roma via F. Confalonieri 5, Roma, PEC luigimanzi@ordineavvocatiroma.org, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, via Confalonieri, 5, fax per comunicazioni 06 3211370;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*; per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, lettera *b*); 2, comma 1, lettera *c*); 3, comma 1, lettera *a*); e 4, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge 12 agosto 2016, n. 164, recante «Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 agosto 2016;

Per violazione:

degli articoli 4; 5; 16; 44, n. 1; 79; 83; 84; 103; 104; 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670;

del Titolo VI del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670; degli articoli 117, commi terzo, quinto e sesto, e 119 della Costituzione, anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

degli articoli 3, 81, 97 della Costituzione, art. 120 della Costituzione, anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; art. 136 della Costituzione;

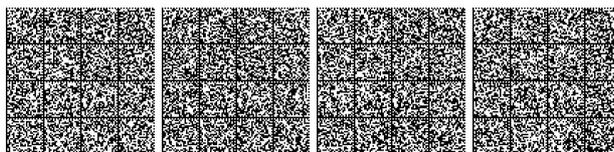
dell'art. 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1;

delle norme di attuazione statutaria di cui al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, in particolare degli articoli 2, 3 e 4; al decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526, art. 8.

FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 agosto 2016 è stata pubblicata la legge 12 agosto 2016, n. 164, recante «Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali».

Tale legge, approvata nel testo finale a maggioranza assoluta, interviene sulla legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione», cioè sulla legge rinforzata prevista dall'art. 81, sesto comma, Cost. La novella incide sugli articoli da 9



a 12 del Capo IV, dedicato allo «Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico» (solo una disposizione della legge n. 164 del 2016 — l'art. 5 — interviene su norme che non coinvolgono regioni e province autonome ed enti locali, andando a modificare l'art. 18 della legge n. 243 del 2012, relativo all'Ufficio parlamentare di bilancio).

Per quanto qui interessa, l'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 2015 modifica l'art. 9 della legge n. 243 del 2012.

Dopo avere alla lettera *a*) ridefinito il concetto base di «bilancio in equilibrio» — individuandolo come bilancio che presenta un «saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012» (e modificando così l'art. 9, comma 1, della legge n. 243) — l'articolo, con la lettera *b*), introduce un nuovo comma 1-*bis* nel predetto art. 9. Tale disposizione precisa che ai fini della applicazione della precedente definizione le entrate finali sono quelle «ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio»; aggiunge poi che «per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa» e che «a decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali». L'art. 2 della legge n. 164 del 2016 modifica l'art. 10 della legge n. 243 del 2012, che regola il ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali e sostituisce i commi 3, 4, 5 di tale disposizioni.

In particolare, il nuovo comma 5, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *c*) della legge n. 164 del 2016, stabilisce che «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro quindici giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato».

L'art. 3 della legge impugnata novella l'art. 11, comma 1, della legge n. 243 del 2012, stabilendo che «fermo restando quanto previsto dall'art. 9, comma 5, e dall'art. 12, comma 1, lo Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge», ed abroga i commi 2 e 3 dello stesso art. 11. Infine — per quanto qui di interesse — l'art. 4, comma 1, lettere *a*) e *b*) sostituisce i primi due commi, ed abroga il terzo comma, dell'art. 12 della legge n. 243 del 2012.

L'art. 12, comma 1, come novellato dispone ora che «le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge».

Il nuovo comma 2 stabilisce che «fermo restando quanto previsto dall'art. 9, comma 5, gli enti di cui al comma 1, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico, concorrono alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge».

La ricorrente Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ritiene che le disposizioni sopra descritte, contenute negli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge n. 164 del 2016 siano costituzionalmente illegittime e lesive dell'autonomia costituzionale dell'ente sotto i seguenti profili e per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale del comma 1-bis dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016.

La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol impugna anzitutto il comma 1-*bis* dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge n. 164 del 2016.

Esso dispone nei termini che seguono:

«Ai fini dell'applicazione del comma 1 [vale a dire della definizione del bilancio in equilibrio, che si considera tale quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di com-



potenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'art. 10], le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali».

La Regione censura esclusivamente il secondo e terzo periodo della disposizione, nella parte in cui pongono limiti temporali, procedurali e materiali per l'utilizzo del fondo pluriennale di bilancio. Sono queste limitazioni ad essere specificamente oggetto di contestazione.

Giova rammentare che il fondo pluriennale vincolato è una posta di bilancio che è stata introdotta in esecuzione dei principi statali di armonizzazione dei bilanci pubblici dettati dal decreto legislativo n. 118 del 2011.

Tale fondo è costituito da risorse già accertate e già impegnate in esercizi precedenti, ma destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente che diventeranno esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. Il fondo pluriennale vincolato rappresenta dunque un saldo finanziario a garanzia della copertura di spese imputate ad esercizi successivi a quello in corso e configura lo strumento tecnico per ricollocare su tali esercizi spese già impegnate, relativamente alle quali sussiste un'obbligazione giuridicamente perfezionata (e quindi un vincolo ad effettuare i relativi pagamenti) i quali, tuttavia, giungeranno a scadenza negli esercizi sui quali vengono reimputate le spese. Tale reimputazione risulta obbligatoria ai sensi del decreto legislativo n. 118 del 2011.

Trattandosi di spese già impegnate su esercizi precedenti, esse risultano finanziariamente già coperte con entrate di tali esercizi. Proprio per questo, le regole dell'armonizzazione prevedono che l'operazione di reimputazione delle spese sia accompagnata dalla reimputazione delle relative entrate sui medesimi esercizi finanziari attraverso il fondo pluriennale, alimentato con le risorse degli anni in cui erano state impegnate le spese.

Con riferimento al fondo pluriennale vincolato, la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) ne aveva previsto la considerazione limitatamente all'anno 2016 (secondo periodo art. 1, comma 711, secondo periodo), con conseguente esclusione per gli anni successivi.

La nuova norma consente ora anche per il triennio 2017 - 2019 l'inclusione del fondo pluriennale vincolato ai fini dell'equilibrio di bilancio, subordinando però questa eventualità a successive previsioni della legge di bilancio, e dunque ad una decisione unilaterale dello Stato, e comunque alla sua compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica. A partire dall'esercizio 2020, la norma impugnata consente l'inclusione di tale fondo tra le entrate e le spese finali a decorrere dall'esercizio 2020, ma solo nella parte in cui il fondo è finanziato con le entrate finali.

Tali limitazioni si traducono nel condizionamento della possibilità di utilizzare i fondi già destinati negli esercizi precedenti al finanziamento delle spese già programmate, e ciò determina la necessità che per la copertura di tali spese debbano essere utilizzate nuove entrate dell'anno sul quale vengono sostenute le spese, nuove entrate che diversamente avrebbero potuto essere impiegate per nuovi interventi.

Le limitazioni di questo meccanismo a partire dal 2017 — che, si noti bene, è stato introdotto in esecuzione di norme di armonizzazione statali (decreto legislativo n. 118 del 2011) — determinano un congelamento delle risorse pur disponibili, la cui utilizzazione era già stata programmata, al di fuori delle limitazioni imposte dalla regola del saldo non negativo di cui all'art. 9 della legge n. 243 del 2012.

Tale previsione comporta, in primo luogo, una limitazione della autonomia finanziaria della Regione sul versante della spesa. Tale principio è immanente nello statuto di autonomia, dal momento che le risorse di cui agli articoli 69 ss. sono assegnate alla regione per far fronte alle funzioni ad essa assegnate, e le limitazioni possibili sono esaustivamente disciplinate all'art. 79. In ogni caso, l'autonomia sul versante della spesa è espressamente enunciato dall'art. 119, primo comma, Cost., disposizione che è qui invocata in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, se più favorevole.

La norma non può essere giustificata dalle esigenze dell'equilibrio di bilancio. Infatti, per quanto il medesimo art. 119, primo comma, Cost. faccia salvo «il rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci» e impegni le regioni a concorrere «ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea», trattasi di valori che non sono messi a rischio dall'utilizzo delle proprie risorse programmate per spese pluriennali.

Anzi, è proprio la previsione di un ostacolo per la regione nell'utilizzare un fondo appositamente programmato per spese già impegnate e che diventeranno esigibili negli esercizi successivi, a determinare un rischio per l'equilibrio del bilancio, giacché tale ostacolo comporta la necessità di trovare aliunde una copertura per tali spese, che corrispondono ad obbligazioni giuridicamente vincolanti già assunte.



Sotto tale profilo risulta poi violato il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui art. 97, comma secondo, Cost., in quanto risulta così preclusa la realizzazione dei programmi di investimento per la cui realizzazione i fondi sono accantonati nel fondo vincolato di entrata — nella misura in cui non dovesse risultare agevole rinvenire, anno per anno, l'idonea (nuova) copertura per le obbligazioni già assunte. Unitamente, risulta violato anche il principio di ragionevolezza, fondato sull'art. 3, comma primo, Cost.: non si intende, infatti, come la Regione — che pure dispone delle risorse necessarie al finanziamento di un investimento pluriennale — possa avere la certezza di poterlo onorare negli anni successivi, se non può contare sulle somme appositamente accantonate. Né, in tal caso, come si possa sensatamente immaginare che la regione possa in definitiva essere indotta *ex lege* a rendersi inadempiente a fronte di obbligazioni legittimamente assunte e (originariamente) dotate di piena copertura finanziaria. Palese è la ridondanza di tale violazione sull'esercizio di competenze costituzionalmente riservate alla regione. Si richiamano, a titolo di esempio, le funzioni legislative ed amministrative che normalmente richiedono l'adozione di programmi di spesa, quali, tra le competenze primarie (art. 4, nn. 1, 4, 6, 10, e per le competenze amministrative, art. 16 dello statuto) il personale regionale, le espropriazioni per pubblica utilità non riguardanti opere a carico prevalente e diretto dello Stato o materie di competenza provinciale, i servizi antincendi, i contributi di miglioria in relazione ad opere pubbliche eseguite dagli altri enti pubblici compresi nell'ambito del territorio regionale, e tra le competenze integrative, *ex art. 6 dello statuto*, la previdenza e le assicurazioni sociali.

Ad avviso della regione tali limitazioni alla computabilità del fondo pluriennale vincolato rimarrebbero incostituzionali anche nell'ipotesi che esse dovessero ritenersi funzionali e strumentali alla sostenibilità del debito pubblico: ciò sia sulla base dei parametri costituzionali generali, sia in ragione di pertinenti parametri statutari.

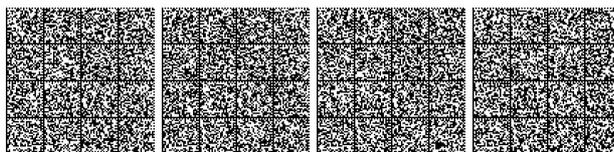
Con riferimento al parametro costituzionale, sarebbe violato anzitutto il principio di cui all'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, che vuole appositamente regolate le modalità con cui gli enti territoriali concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Si osserva che l'effetto indiretto di una regola contabile — anche se è voluto — non è certo un modo in cui il predetto concorso è regolato.

Inoltre sarebbe lesi il principio di ragionevolezza ed il principio di eguaglianza, considerato che tale contributo verrebbe automaticamente generato dalla applicazione di una regola contabile che è dettata a tutt'altri fini e non sulla base di una reale «capacità contributiva» dell'ente; la presenza e la dimensione del fondo pluriennale vincolato è il risultato della programmazione della spesa e non della presenza di avanzi strutturali di bilancio.

Poiché l'introduzione del fondo pluriennale vincolato è imposta dalla legislazione statale di armonizzazione della finanza pubblica, la sua strumentalizzazione ad altri fini è lesiva anche del principio costituzionale di leale collaborazione. Infatti, la Regione autonoma, con l'accordo dell'ottobre 2014 con lo Stato, recepito dall'art. 1, comma 407, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, si è impegnata a recepire con rinvio formale recettizio, la disciplina statale in materia di bilanci (così recita l'art. 79, comma 4-*octies*: «la regione e le province si obbligano a recepire con propria legge da emanare entro il 31 dicembre 2014, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché gli eventuali atti successivi e presupposti, in modo da consentire l'operatività e l'applicazione delle predette disposizioni nei termini indicati dal citato decreto legislativo n. 118 del 2011 per le regioni a statuto ordinario, posticipati di un anno, subordinatamente all'emanazione di un provvedimento statale volto a disciplinare gli accertamenti di entrata relativi a devoluzioni di tributi erariali e la possibilità di dare copertura agli investimenti con l'utilizzo del saldo positivo di competenza tra le entrate correnti e le spese correnti»). Ma lo Stato, con lo stesso accordo e con la stessa legge che lo ha recepito, ha regolato in modo esaustivo il contributo alla finanza pubblica a carico della Regione Trentino-Alto Adige e delle due Province autonome; ne deriva che la pretesa dello Stato di utilizzare, ora, la regola contabile per ottenere un risultato che gli è precluso dagli impegni che esso stesso ha assunto è in violazione della lealtà anche negoziale.

Con ciò si viene al parametro statutario. Va fin da subito osservato — rinviando per ulteriore argomentazione al successivo punto IV del presente ricorso — che il vigente art. 79 dello statuto speciale è stato novellato dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2012 e dopo l'entrata in vigore anche della legge n. 243 del 2012, che ne ha attuato i principi, visto che esso è stato introdotto dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, con la procedura prevista dall'art. 104 della statuto speciale. Ora, tale parametro tiene specificamente conto della disciplina sull'equilibrio di bilancio ed elenca specificamente i modi in cui il sistema territoriale regionale integrato, «costituito dalla regione, dalle province e dagli enti di cui al comma 3, concorre, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 243, al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché all'osservanza dei vincoli economici e finanziari



derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea» (comma 1), dichiarando che tali misure «possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1» (comma 2) e specificando che «nei confronti della regione e delle province e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non sono applicabili disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal presente titolo».

È palese il contrasto della disposizione censurata rispetto a tale parametro.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016 (Modifiche all'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243), nella parte in cui esso, nel nuovo comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio il compito di dettare «criteri e modalità attuative» dello stesso articolo, nonché di dettare le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato.

L'art. 2 della legge n. 164 del 2016 introduce, come preannuncia il suo titolo, modifiche all'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, che a sua volta disciplina il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali.

In particolare costituisce qui oggetto specifico di impugnazione la lettera c) del comma 1, che così dispone:

c) il comma 5 è sostituito dal seguente:

«5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro quindici giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato».

Il precedente comma 5, ora sostituito, era stato impugnato dalla Provincia autonoma di Trento ed era stato oggetto di una pronuncia di illegittimità costituzionale di tipo additivo, con la sentenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale n. 88 del 2014.

Per valutare l'oggetto e la fondatezza della presente impugnazione, va premesso che il testo originario del comma 5 prevedeva che «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo». Di fronte all'impugnazione codesta Corte costituzionale, nella citata sentenza, ha preliminarmente verificato l'oggetto e il carattere del potere conferito al decreto. Dato che il compito attuativo era esteso (come anche ora) all'individuazione delle modalità di attuazione dell'intero art. 10, la Corte costituzionale ne ha preso in esame i singoli commi. Alcuni sono risultati autoapplicativi (e quindi non comportanti attuazione), altri riferiti ad ambiti di competenza statale, e dunque tali da consentire il legittimo esercizio della potestà regolamentare.

Tuttavia, con riferimento all'originario comma 4, relativo alla ripartizione del saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti, prevista per il caso di mancato rispetto dell'equilibrio del bilancio regionale allargato, il potere conferito avrebbe potuto intendersi come esteso anche a specificare discrezionalmente i criteri di riparto, e dunque ad aspetti tecnici non solo tecnici.

In questo complessivo contesto la sentenza n. 88 del 2014 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione del comma 5 nella parte in cui non prevedeva la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo». Le disposizioni che la fonte regolamentare statale avrebbe potuto legittimamente emanare — secondo codesta ecc.ma Corte — avrebbero dunque dovuto essere esclusivamente norme tecniche.

La nuova disciplina della legge n. 164 del 2016, che riscrive il comma 5, prevede anch'essa un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sempre rivolto a disciplinare «criteri e modalità di attuazione del presente articolo», senza affatto prevederne il carattere tecnico, imposto dalla sentenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale. Essa prevede invece il coinvolgimento della Conferenza Unificata per l'espressione dell'intesa, in luogo di quello della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, e inoltre introduce un nuovo oggetto del decreto, che ora è rivolto anche a dettare la disciplina delle modalità attuative del potere sostitutivo statale.

È dunque di tale nuova regolazione che occorre in primo luogo valutare se, a causa della soppressione del necessario carattere tecnico del contenuto del decreto permanga il vizio precedente rilevato (con in più la violazione del giudicato costituzionale).

In secondo luogo si valuterà se l'estensione dell'oggetto alla disciplina del potere sostitutivo costituisca un nuovo vizio di illegittimità costituzionale.



a) *Illegittimità costituzionale dell'omissione della precisazione del carattere meramente tecnico del potere attuativo conferito.*

Quanto al primo punto (permanenza della necessità di precisare il carattere meramente tecnico del potere conferito al decreto), nel condurre l'esame, va considerato che l'art. 2 della legge n. 164 del 2016 non si è limitata a riscrivere il comma 5, ma ha riscritto anche i commi 3 e 4: anch'essi vanno quindi esaminati, per verificare, secondo il criterio già seguito dalla sentenza n. 88 del 2014, se essi istituiscano un potere di per sé discrezionale, che richiede dunque di essere delimitato per essere legittimamente esercitato da parte del potere esecutivo.

Il comma 3 stabilisce — in modo simile al precedente testo — che «le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione». In questi termini, la norma potrebbe sembrare autoapplicativa e non richiedente attuazione. Tuttavia, va considerato che è stato soppresso il secondo periodo che prima proseguiva nel seguente modo: «A tal fine, ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla regione di appartenenza ovvero alla provincia autonoma di appartenenza, secondo modalità stabilite con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 5 del presente articolo, il saldo di cassa di cui all'art. 9, comma 1, lettera a), che l'ente locale prevede di conseguire, nonché gli investimenti che intende realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione».

La sentenza n. 88 del 2014 aveva ritenuto legittimo il potere attuativo collegato alla disposizione dell'originario comma 3 in quanto essa, descrivendo puntualmente la fattispecie, assegnava al decreto «solo il compito di stabilire le modalità di comunicazione del saldo di cassa e degli investimenti che s'intendono realizzare, con la conseguenza che l'ambito in cui esso è chiamato a muoversi è quello del coordinamento informativo e statistico di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettera r, Cost.)». Ora la soppressione del precedente secondo periodo del comma 3 estende l'oggetto del decreto, in relazione alle operazioni di indebitamento e di investimento, ad un compito attuativo ampio e indeterminato, rendendo necessaria, dunque, la precisazione del suo carattere tecnico, che invece appare illegittimamente assente.

A sua volta, il nuovo comma 4 prevede che «le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese di cui al comma 3, sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali. Resta fermo il rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali». Non è invece riprodotto quanto previsto nel precedente comma 4, in relazione al quale era stata resa la pronuncia della Corte, a termini del quale «qualora, in sede di rendiconto, non sia rispettato l'equilibrio di cui al comma 3, primo periodo, il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione, ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto».

Tuttavia, l'ipotesi considerata dal precedente comma 4 in astratto esiste ancora, e quindi potrà essere oggetto del generale potere attuativo attribuito al decreto. Inoltre, dal testo della disposizione ora introdotta non risulta chiaro, in relazione alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige / Südtirol, tra quali enti dovrebbero essere stipulati i patti di solidarietà nazionali, destinati a soddisfare operazioni non definite dalle intese in ambito regionale, e che cosa dovrebbero contenere.

Ne consegue che, sia in relazione al comma 3 che in relazione al comma 4, la norma attualmente vigente del comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016, appare ancora viziata, in modo analogo alla precedente già dichiarata illegittima, in quanto non limita alla mera attuazione tecnica la portata dispositiva del decreto.

Del resto, il carattere discrezionale e politico del potere conferito è testimoniato ulteriormente dalla circostanza che ora esso include addirittura la definizione delle «modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato», ad avviso della ricorrente Provincia con ulteriore illegittimità, come precisato di seguito.

Ora, rinviando ad un generale decreto attuativo la disciplina di aspetti non meramente tecnici, ma incidenti nella sostanza della disciplina della «facoltà dei comuni, delle province, delle città metropolitane, delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'art. 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione», mediante l'esercizio di un potere «tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale» (secondo le parole della sentenza n. 88 del 2014, punto 8.1 in diritto), la disposizione impugnata viola in primo luogo art. 5, comma 2, lettera b), della legge costituzionale n. 1 del 2012, che (anche a tutela delle autonomie regionali) demanda la regolazione di tale materia ad una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di



ciascuna Camera, escludendo la possibilità di un intervento normativo statale con fonte secondaria di natura regolamentare, se non per meri contenuti tecnici, così come affermato nella sentenza appena ricordata.

Inoltre, in quanto ripristina sostanzialmente una norma di legge già dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, essa viola anche il giudicato costituzionale, in contraddizione con l'art. 136 della Costituzione.

Si noti che la lamentata violazione non viene meno per il fatto che, a seguito della modifica introdotta, il decreto in questione prevede ora l'intesa con la Conferenza Unificata, e non più con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Tale modifica costituisce ulteriore conferma della natura di regolazione politica, e non tecnica, del potere così conferito al decreto attuativo, ma non rimuove certo il vizio consistente nella sostituzione della fonte prevista dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 con altra fonte, neppure di rango legislativo. Ciò varrebbe anche se l'intesa fosse del tutto necessaria — cosa che apparentemente non è, valendo le consuete regole di sostituibilità previste dall'art. 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997 — e neppure ove l'intesa riguardasse le singole Regioni e Province autonome, non potendo il consenso delle parti interessate sostituire il rispetto delle competenze previste dalla legge costituzionale.

In quanto non coperto né autorizzato da alcuna previsione della legge costituzionale n. 1 del 2012, il conferimento di un generale potere attuativo al decreto del Presidente del Consiglio viola anche le ordinarie regole statutarie e costituzionali sul rapporto tra le fonti statali e la specifica autonomia delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Sul piano generale, è violato l'art. 117, sesto comma, della Costituzione (operante per la ricorrente Provincia in forza, dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che limita la potestà regolamentare dello Stato alla disciplina delle materie di competenza esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo.

Risulta poi evidentemente violata l'autonomia finanziaria della ricorrente Regione, tutelata dal Titolo VI dello statuto speciale. La violazione rilevarebbe sia direttamente in relazione alla disciplina dell'indebitamento della stessa Regione, sia in relazione a quello dei comuni e degli enti locali provinciali.

Per quanto riguarda l'indebitamento della Regione, gli articoli 74 e 79 dello Statuto non prevedono altri limiti che quelli da essi determinati, anche con espresso riferimento a «rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 243» (art. 79, comma 1). Essi evidentemente ostano ad una disciplina regolamentare statale, che sarebbe in contraddizione con le regole di base sui rapporti tra fonti statali e fonti regionali e provinciali, quali stabiliti dagli articoli 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, che limitano il dovere di adeguamento della Regione e delle Province autonome alla sola legislazione e non alle fonti secondarie, e che persino per gli atti di indirizzo e di coordinamento impongono un coinvolgimento diretto della Regione e delle Province autonome (art. 3 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266), per quanto attiene alla loro compatibilità con lo Statuto speciale e le relative norme di attuazione.

Per quanto attiene all'indebitamento degli enti locali del territorio regionale, la disciplina regolamentare statale contraddice altresì, in particolare, la generale titolarità della responsabilità finanziaria, posta in capo alla Regione e alle Province autonome dall'art. 79, comma 4.

Può dunque concludersi che anche la nuova versione del comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, introdotta dalla legge n. 164 del 2016, è costituzionalmente illegittima nella parte in cui non limita a norme di carattere tecnico il potere attuativo conferito al decreto del Presidente del Consiglio.

b) *Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale in relazione all'estensione del potere attuativo alla disciplina delle modalità del potere sostitutivo.*

Va ora considerata la nuova disposizione del comma 5 dell'art. 10 con riferimento alle «modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano».

Ad avviso della ricorrente Provincia, tale disposizione è anch'essa gravemente illegittima.

In primo luogo, va notato che mentre in essa si parla di «modalità attuative» del potere sostitutivo, la stessa fattispecie cui si collega il potere sostitutivo (le cui modalità attuative dovrebbero essere appunto precisate dal decreto) non ha nelle fonti di rango costituzionale o primario alcuna disciplina specifica.

In particolare, non vi è alcuna allusione al potere sostitutivo statale nella legge costituzionale n. 1 del 2012 né, fino alla presente disposizione della legge n. 164 del 2016, in alcuna disposizione della legge n. 243 del 2012. Né se ne parla in alcuna altra parte della stessa legge n. 164 del 2016.

In altre parole, per quanto riguarda la problematica dell'indebitamento, non vi è alcuna specifica fattispecie alla quale agganciare presunte «modalità attuative» del potere. Né può costituire fattispecie il cenno alla «inerzia o ritardo»



da parte delle Regioni, trattandosi di mere indicazioni del presupposto di qualunque potere sostitutivo, in relazione a qualunque fattispecie. In questi termini, la disposizione impugnata sembra delegare al decreto attuativo la stessa costruzione della fattispecie, alla quale il potere sostitutivo dovrebbe collegarsi.

In mancanza di qualunque copertura nella legge costituzionale n. 1 del 2012 (e dunque in violazione anche di essa) — così come in qualsivoglia altra fonte di normazione primaria — risulta evidente la violazione in primo luogo dell'art. 120, secondo comma, Cost., sia in riferimento all'evidente assenza del riferimento ad una fattispecie che ne possa integrare i presupposti, sia con riferimento alla sostituzione delle necessarie procedure legislative con il rinvio ad un mero decreto attuativo del Presidente del Consiglio.

Se pure si volesse fare riferimento all'art. 117, quinto comma, della Costituzione, varrebbero le stesse censure di illegittimità, per la medesima assenza dei presupposti e delle procedure legislative da esso richieste.

Del resto, anche se pure si trattasse «solo» delle modalità attuative, risulta evidente che è del tutto illegittimo affidare ad un regolamento del potere esecutivo la disciplina di delicatissimi aspetti dello svolgimento dei rapporti di competenza tra Stato e Regioni, per le stesse ragioni già sopra esposte nel punto a).

Inoltre, il conferimento ad un atto normativo del potere esecutivo della definizione di un potere sostitutivo e delle sue modalità di esercizio viola le predette disposizioni costituzionali e gli stessi principi costituzionali generali in materia, a partire dall'art. 117, comma sesto, per continuare con il principio di legalità sostanziale, sino ad arrivare alla violazione dello stesso art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza e del divieto di arbitrarietà e della certezza del diritto.

Sul piano statutario, risultano ancora violati i principi di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria, in relazione alle disposizioni che ne costituiscono il rispettivo fondamento: articoli 4, 5 e 6 per le potestà legislative, art. 16 con riferimento all'autonomia amministrativa, Titolo VI in relazione alle materie dell'organizzazione, del bilancio, dell'esercizio dell'autonomia finanziaria e della finanza locale. Sembra evidente anche la violazione delle norme di attuazione, in particolare degli articoli 2 e 4 del già ricordato decreto legislativo n. 266 del 1992, che escludono la soggezione della Regione ad atti regolamentari dello Stato nella disciplina delle proprie materie.

Inoltre, anche se la disposizione fosse considerata quale principio di coordinamento della finanza pubblica, risulterebbe violato l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, che impone che tali principi siano espressi con norme di legge, nonché l'art. 117, sesto comma, della Costituzione (in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che limita il potere regolamentare alle materie di competenza statale esclusiva e attribuisce corrispondentemente alle regioni il potere regolamentare nelle materie in cui esse hanno potestà legislativa.

Si aggiunga soltanto che, non essendo immaginabile che la regolazione del potere sostitutivo avvenga con «norme tecniche», la disposizione appare incostituzionale nella sua interezza, e in questo senso deve dunque essere intesa, per questa parte, la domanda posta con il presente ricorso.

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), nella parte in cui, introducendo il nuovo comma 1 dell'art. 11 della legge n. 243 del 2012, demanda alla semplice legge ordinaria la disciplina delle modalità del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

L'art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2012, sostituisce l'art. 11, comma 1, della legge n. 243 del 2012.

La disposizione sancisce che:

«All'art. 11 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

“1. Fermo restando quanto previsto dall'art. 9, comma 5, e dall'art. 12, comma 1, lo Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge”».

La lettera b) del medesimo art. 3, comma 1, abroga i commi 2 e 3 dell'art. 11 della legge n. 243 del 2012, che precedentemente disciplinavano la materia.

La contestazione riguarda il rinvio di ogni vera regola alle «modalità definite con leggi dello Stato», violando così la competenza della legge rinforzata.

Occorre ricordare che l'art. 5, comma 1, lettera g) della legge costituzionale n. 1 del 2012, stabilisce che «la legge di cui all'art. 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'art. 1 della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare: ...g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche



in deroga all'art. 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di Governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali».

La disposizione impugnata si pone in diretto conflitto con quanto previsto dalla legge costituzionale, perché sposta dalla legge rinforzata alla legge ordinaria la competenza a disciplinare il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociale in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali.

Tale modifica è ancor più illegittima se si considera poi che il rinvio alla legge ordinaria è un rinvio in bianco, visto che i commi 1, 2 e 3 dell'art. 11, nei quali era originariamente contenuta una compiuta disciplina che regolava sia sostanzialmente sia nel procedimento il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o in presenza di eventi eccezionali, sono contestualmente abrogati dallo stesso art. 3, comma 1, lettere a) e b) [l'impugnata lettera a), come si è detto, sostituisce il comma 1, mentre la lettera b) abroga seccamente i commi 2 e 3]. La menzione del «rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge» diventa dunque una vuota formula verbale, visto che la legge rinforzata non detta alcun principio in ordine al concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali nelle fasi avverse o in presenza di eventi eccezioni, essendo stati abrogate tutte le norme sul punto in essa contenute.

È evidente che la violazione ha carattere sostanziale, dal momento che la legge costituzionale ha voluto affidare la disciplina di questo delicatissimo aspetto ad una fonte che, attraverso il rinforzo delle regole di approvazione, esprimesse una più ampia condivisione della scelta e una maggiore stabilità delle regole.

Inoltre, la violazione denunciata ridonda sulla autonomia costituzionalmente garantita alla Regione ricorrente sotto più profili.

Anzitutto, la più ampia condivisione della scelta e la maggiore stabilità delle regole, frutto dell'aggravamento, sono poste anche nell'interesse degli enti destinatari delle regole in questione e dunque anche della Regione autonoma. Sicura è poi l'interferenza con le competenze costituzionalmente attribuite alla ricorrente e quindi la ridondanza del vizio sulla autonomia finanziaria, legislativa ed amministrativa della Regione.

Si consideri che la disposizione riguarda il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e le funzioni fondamentali degli enti territoriali relative a tali diritti, e dunque incide su molteplici competenze della ricorrente Regione. A titolo di esempio si ricordano le competenze concorrenti in materia di istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (art. 5, n. 2 dello statuto) e quelle integrative in materia di previdenza e le assicurazioni sociali (art. 6 dello statuto) e le corrispondenti funzioni amministrative intestate alla Regione dall'art. 16 dello statuto. Con riferimento alle funzioni fondamentali degli enti territoriali va rammentato che l'ordinamento dei comuni è di competenza legislativa primaria, ai sensi dell'art. 4, n. 2) dello statuto.

La norma impugnata — che autorizza la legge ordinaria a prevedere una sorta di finanziamento vincolato — interferisce poi con la regolazione dei rapporti finanziari tra la Regione autonoma e lo Stato, ed è censurata anche per violazione dell'art. 79, comma 1, lettera a), nonché dell'art. 104, primo comma, dello statuto che prevede una procedura negoziata per la modifica delle norme del Titolo VI dello statuto e in generale per la lesione del principio dell'accordo in materia di rapporti finanziaria, ricavabile dalla norma da ultimo citata, dall'art. 107 dello statuto (sulle norme di attuazione negoziate) e dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

IV. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui, sostituendo il comma e 1 dell'art. 12 della legge n. 243 del 2012, demanda alla semplice legge ordinaria la disciplina delle modalità con cui le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche.

L'art. 4, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016 stabilisce quanto segue:

«All'art. 12 della legge 4 dicembre 2012, n. 243 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

“1. Le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge”».

La norma riportata riguarda anche Regione autonoma Trentino-Alto Adige / Südtirol, visto che essa menziona le Province autonome insieme con le regioni. Come è evidente, la disposizione così introdotta rinvia dunque ad una normale legge ordinaria, sia pure da emanare «nel rispetto dei principi» stabiliti dalla legge n. 243 del 2012 (principi che però, anche in questo caso, mancano completamente), la disciplina delle modalità con cui le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità



del debito complessivo delle amministrazioni pubbliche e dunque viola l'art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge costituzionale n. 1 del 2012, che riserva tale oggetto alla legge rinforzata *ex art.* 81, ultimo comma, Cost.

Oltre che per tale vizio, la norma appare costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 79 e dell'art. 104 dello statuto speciale, visto che affida ad una comune legge ordinaria la regolazione di un oggetto — il concorso della Regione autonoma alla sostenibilità del debito pubblico — già specificamente regolamentato (e in modo esaustivo), dal citato art. 79.

Quanto all'art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge costituzionale n. 1 del 2012, tale disposizione di rango costituzionale riserva la disciplina delle «modalità attraverso le quali i comuni, le province, le città metropolitane, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni» alla legge rinforzata approvata ai sensi dell'art. 81, sesto comma, Cost., come modificato dalla stessa legge costituzionale n. 1 del 2012, e dunque alla legge «approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera».

La norma impugnata, invece, stabilendo che la disciplina delle modalità con cui i comuni, le province, le città metropolitane, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano «concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche» sia posta «con legge dello Stato», sposta invece nella competenza del legislatore ordinario esattamente quell'oggetto — descritto con le medesime parole utilizzate dall'art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge costituzionale n. 1 del 2012 — che la norma di rango costituzionale ha voluto coprire da una riserva di legge rinforzata. Né tale violazione è evitata dalla previsione, di mero stile, che la legge ordinaria debba conformarsi ai «principi stabiliti dalla presente legge» e cioè dettati dalla legge rinforzata, dal momento che la legge n. 243 del 2012, dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 164 del 2016 (e segnatamente dopo le abrogazioni operate dallo stesso art. 4, alle lettere *b* e *c*), non contiene alcun principio in ordine al concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico.

Oltre alle ragioni già sopra esposte in relazione all'impugnazione dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), nel senso che la disposizione di rango costituzionale violata, prescrivendo una maggioranza qualificata per l'approvazione della legge chiamata a regolare questo oggetto, garantisce anche e in particolare le autonomie territoriali, si osserva che la violazione denunciata ridonda sulla autonomia costituzionalmente garantita alla Regione ricorrente sotto altri profili.

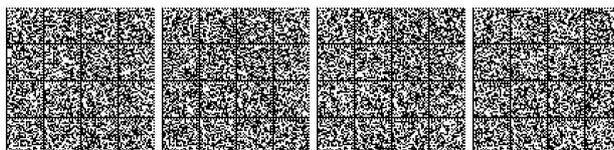
In particolare, vi è interferenza con i poteri di coordinamento finanziario attribuiti alla regione insieme con le Province autonome dall'art. 79 comma 4 dello statuto, anche in vista della riduzione del debito pubblico («La regione e le province provvedono, per sé e per gli enti del sistema territoriale regionale integrato di rispettiva competenza, alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 o 5, nelle materie individuate dallo Statuto, adottando, conseguentemente, autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa, anche orientate alla riduzione del debito pubblico, idonee ad assicurare il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata delle amministrazioni pubbliche del territorio nazionale, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea»).

Vi è poi interferenza — anzi violazione, come si è detto — dell'art. 79 dello statuto speciale.

Si rammenta che la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome, per assicurare il concorso alla sostenibilità del debito pubblico, hanno provveduto a concordare con lo Stato un contributo finanziario di carattere esaustivo, anche per quanto riguarda gli oneri del debito pubblico (art. 1, commi da 406 a 413, della legge n. 190 del 2014, approvata sulla base di intesa raggiunta ai sensi dell'art. 104 dello Statuto speciale, e specialmente il comma 410).

Come si è già ricordato sopra, la legge 23 dicembre 2014, n. 190, con la procedura prevista dall'art. 104 dello statuto speciale, ha novellato anche l'art. 79 dello statuto, e ciò successivamente alla entrata in vigore sia della legge costituzionale n. 1 del 2012, sia della legge n. 243 del 2012.

Tale parametro tiene dunque conto della disciplina sull'equilibrio di bilancio ed elenca espressamente e specificamente i modi in cui il sistema territoriale regionale integrato, «costituito dalla regione, dalle province e dagli enti di cui al comma 3, concorre, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 243, al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea» (comma 1), La stessa disposizione dichiara poi che tali misure «possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1» (comma 2) e garantisce che «nei confronti della regione e delle province e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non sono applicabili disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal presente titolo».



Pertanto, la Regione ricorrente ritiene che l'art. 79 dello statuto possa essere utilmente invocato a difesa delle proprie attribuzioni, tanto più a fronte di una norma che non regola essa stessa le modalità di contribuzioni, bensì delega tale disciplina ad una fonte (la comune legge ordinaria) che è incompetente sia in riferimento a quanto dispone l'art. 5, comma 1, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, sia in relazione appunto, a quanto prevede l'art. 104, comma primo, dello statuto speciale, sia, infine, in relazione al principio dell'accordo in materia finanziaria, valevole per gli enti ad autonomia differenziata.

È evidente, ad avviso della ricorrente, che il compito di armonizzare i normali principi costituzionali che regolano i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma (e dunque in primo luogo il principio pattizio, implicito negli articoli 103 e 107 dello statuto speciale e confermato — per la generalità delle regioni a statuto speciali — dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009: principio che codesta Corte costituzionale ha più volte ribadito e valorizzato: v., tra le molte, le sentenze nn. 19 del 2015, 155 del 2015 e 188 del 2016) con la peculiare competenza prevista dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 non può essere assegnato in alcuna parte alla semplice legge ordinaria, pena la vanificazione di ogni specifica garanzia.

In altri termini, qualora la legge rinforzata ex art. 81, sesto comma, Cost., cui fa rinvio la legge costituzionale n. 1 del 2012, avesse una qualche capacità derogatoria rispetto alla disciplina statutaria sulla finanza regionale, essa non potrebbe comunque trasferire tale capacità ad una comune legge ordinaria, tanto più quando le norme statutarie già danno attuazione ai principi dettati dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

Diversamente, risultano violati in primo luogo lo stesso art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, nonché, per le ragioni ora esposte, gli articoli 79, 103 e 104 dello statuto nonché il principio costituzionale dell'accordo e le richiamate norme costituzionali ed ordinarie in cui tale principio è sancito.

Proprio la connessione tra i due sistemi di garanzia — quella rinforzata e quella negoziata — dimostra comunque il pieno e specifico interesse della Regione ricorrente a far valere il vizio di violazione dell'art. 5 legge costituzionale n. 1 del 2012 denunciato nel presente motivo di ricorso.

Per prevenire possibili — ma infondate — eccezioni, si osserva che la lesione recata dalla norma impugnata è già attuale, perché la garanzia costituzionale in parola (e cioè la riserva di legge rinforzata) è già adesso violata.

Analogamente, del resto, norme legislative che autorizzano poteri regolamentari statali nelle materie regionali sono sempre state ritenute pacificamente impugnabili innanzi a codesta Corte costituzionale anche prima della emanazione dei regolamenti e indipendentemente dall'avvenuto esercizio di quei poteri di normazione secondaria. La lesione, infatti, si consuma già nel momento in cui la legge statale pretende di condizionare l'autonomia regionale a vincoli diversi, anche sul piano delle fonti, da quelli costituzionalmente previsti.

Qui la norma impugnata assoggetta la autonomia finanziaria della Regione ad un limite diverso — e meno garantistico — di quello specificamente previsto dalle norme di rango costituzionale e dunque la lesione è fin da subito pienamente attuale.

Diversamente opinando, le norme lesive della autonomia regionale ma non autoapplicative non sarebbero mai impugnabili in via d'azione e questo contrasterebbe con la natura stessa del giudizio in via principale, che è diretto a salvaguardare le competenze costituzionali delle Regioni (e, per quanto riguarda i ricorsi statali, il principio di costituzionalità della legislazione), a prescindere dalla già avvenuta applicazione delle norme.

V. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui rinvia alla comune legge ordinaria la disciplina delle modalità di concorso degli enti territoriali di cui al comma 1 alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

La Regione impugna anche l'art. 4, comma 1, lettera b) della legge n. 164 del 2016, che novella l'art. 12, comma 2, della legge n. 243 del 2012.

La disposizione censurata è così formulata:

«All'art. 12 della legge n. 243 del 2012 sono apportate le seguenti modificazioni:

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

“2. Fermo restando quanto previsto dall'art. 9, comma 5, gli enti di cui al comma 1, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico, concorrono alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge”».



L'impugnata lettera *b*), dunque, rinvia alla legge ordinaria la regolazione delle modalità di concorso alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche che si attua mediante i versamenti, effettuati dai medesimi enti territoriali, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Tale disposizione è applicabile anche alla Regione autonoma, visto che essa richiama «gli enti di cui al comma 1» dell'art. 12, dove sono menzionate, accanto alle regioni, anche le due Province autonome.

Questa previsione è contestata sia per violazione della riserva di legge rinforzata dettata dall'art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge costituzionale n. 1 del 2012, sia per violazione dell'art. 79 dello statuto speciale, nonché del principio dell'accordo (art. 104 e 107 dello statuto speciale; art. 27 legge n. 42 del 200), dal momento che, al pari della lettera *a*) dello stesso art. 4, comma 1, impone alla regione di contribuire alla riduzione del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni con modalità diverse — e comunque non consensuali — da quelle previste in modo specifico ed esaustivo dell'art. 79 dello statuto, novellato nel 2014 (per questa parte della censura si rinvia integralmente a quanto esposto al punto precedente).

Con riferimento alla censura che lamenta la violazione della riserva di legge rinforzata, giova invece rammentare che, precedentemente alle modifiche operate dalla legge n. 164 del 2016, l'art. 12, commi 2 e 3, della legge n. 243 del 2012 regolava compiutamente — nel rispetto di quanto sancito dall'art. 5, comma 2, lettera *c*) della legge costituzionale n. 1 del 2012 — le modalità di tale concorso, stabilendo che «nelle fasi favorevoli del ciclo economico, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti di cui al comma 1 influenzata dall'andamento del ciclo economico, determinano la misura del contributo del complesso dei medesimi enti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato» ed aggiungendo che «tale contributo è incluso tra le spese di cui all'art. 9, comma 1, lettera *a*». Il successivo comma 3 dell'art. 12 prevedeva inoltre che tale contributo fosse ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Come è noto, la Corte costituzionale aveva poi dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale comma, nella parte in cui stabiliva che il riparto del contributo avvenisse con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, anziché, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni (sentenza n. 88 del 2014).

Ora i commi 2 e 3 dell'art. 12, che contenevano l'organica disciplina di carattere sostanziale e procedimentale già oggetto dell'intervento correttivo di codesta ecc.ma Corte, sono abrogati e sostituiti dalla disposizione qui censurata con un mero rinvio in bianco alla legge ordinaria, in diretta violazione della riserva di legge rinforzata di cui all'art. 5, comma 2, lettera *c*), che invece commette alla legge approvata a maggioranza assoluta, ai sensi dell'art. 81, sesto comma, Cost., la disciplina delle «modalità attraverso le quali i comuni, le province, le città metropolitane, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni».

Anche in relazione alla lettera *b*) è palese la ridondanza della violazione denunciata sulla autonomia finanziaria della Regione ricorrente, per i motivi già analiticamente esposti al punto precedente, ai quali qui si fa rinvio.

Si aggiunge inoltre che, con riferimento alla disciplina previgente del contributo delle regioni e delle province autonome alla riduzione del debito pubblico, codesta Corte costituzionale aveva osservato che «se è innegabile che il concorso alla sostenibilità del debito nazionale è un aspetto fondamentale della riforma, è anche vero che esso ha una rilevante incidenza sull'autonomia finanziaria delle ricorrenti», ed aveva ritenuto mandatoria «l'esigenza di “contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite” alle autonomie (sentenze n. 139 del 2012 e n. 165 del 2011; nello stesso senso, sentenza n. 27 del 2010)», giudicando quindi «indispensabile garantire il loro pieno coinvolgimento» (sentenza n. 88 del 2014, punto 10.3). La sentenza citata aveva prevista che era «anche necessario che tale collaborazione assuma la forma dell'intesa, considerate l'entità del sacrificio imposto e la delicatezza del compito cui la Conferenza è chiamata».

Nella parte in cui sostituisce una disciplina contenuta nella legge rinforzata e dunque nella fonte competente (e materialmente conforme a Costituzione) con un rinvio alla legge ordinaria (e dunque a fonte priva di competenza sull'oggetto), la norma impugnata lede anche il principio di leale collaborazione, visto che questo non è opponibile alla funzione legislativa, secondo quanto più volte affermato da codesta Corte costituzionale. In altri termini, mentre prima il contributo al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato era ripartito, nel rispetto dalla legge, mediante un atto amministrativo adottato d'intesa con la Conferenza unificata, l'attribuzione di questa funzione alla legge ordinaria priva gli enti territoriali di ogni possibilità di coinvolgimento nella relativa decisione.



P.Q.M.

La Regione autonoma Trentino-Alto Adige / Südtirol, come sopra rappresentata e difesa, chiede che codesta ecc. ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, lettera b); 2, comma 1, lettera c); 3, comma 1, lettera a); 4, comma 1, lettere a) e b), della legge 12 agosto 2016, n. 164, recante «Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 29 agosto 2016, n. 201, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

ALLEGATI:

1) delibera del Consiglio regionale del 13 ottobre 2016, n. 28.

Roma - Padova, 27 ottobre 2016

Prof. avv. FALCON - avv. MANZI

16C00335

n. 71

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 novembre 2016
(della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia)*

Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - Individuazione dei titoli di entrata e di spesa considerati ai fini dell'equilibrio di bilancio - Fondo pluriennale vincolato - Disciplina delle operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione di precedenti esercizi - Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali - Concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità e alla riduzione del debito pubblico.

– Legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), artt. 1, comma 1, lett. b); 2, comma 1, lett. a); 3, comma 1, lett. a); e 4, comma 1, lett. a).

Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia (cod. fisc. 80014930327; P. IVA 00526040324), in persona del presidente della regione *pro tempore* avv. Debora Serracchiani, autorizzata con deliberazione della giunta regionale n. 1987 del 21 ottobre 2016 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da mandato e procura speciale a margine del presente ricorso, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E) del Foro di Padova, con studio in Padova, via San Gregorio Barbarigo, 4, telefono 049-660231, telefax 0498776503, P EC giandomenico.falcon@ordineavvocatipadova.it ed elettivamente domiciliata in Roma presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione, in Piazza Colonna, 355;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b); dell'art. 2, comma 1, lettera a); dell'art. 3, comma 1, lettera a) e dell'art. 4, comma 1, lettera a) della legge 12 agosto 2016, n. 164 «Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 201 del 29 agosto 2016;

Per violazione:

dello statuto speciale approvato con legge costituzionale n. 1 del 1963, in riferimento agli articoli 4, in particolare comma 1-bis, 5, 6, 7, 8, 25, 48, 49, 51, 63 e 65;

degli articoli 3, 81, 97 e 119 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001;

del principio di ragionevolezza, del principio di leale collaborazione e del principio dell'accordo in materia di finanza regionale (art. 63 e 65 dello statuto speciale, art. 27 della legge n. 42 del 2009);

dell'art. 5, comma 1, lettera g), e comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012;

delle norme di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), al decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 8 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, concernente la finanza



regionale); al decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale); al decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), all'art. 9.

FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 agosto 2016 è stata pubblicata la legge 12 agosto 2016, n. 164, recante «Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali».

Tale legge, approvata nel testo finale a maggioranza assoluta, interviene sulla legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione», cioè sulla legge rinforzata prevista dall'art. 81, sesto comma, Cost.

La novella incide sugli articoli da 9 a 12 del Capo IV, dedicato allo «Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico» (solo una disposizione della legge n. 164 del 2016 — l'art. 5 — interviene su norme che non coinvolgono regioni od enti locali, andando a modificare l'art. 18 della legge n. 243 del 2012, relativo all'Ufficio parlamentare di bilancio).

Per quanto qui interessa, l'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 2015 modifica l'art. 9 della legge n. 243 del 2012, e dopo avere alla lettera *a*) ridefinito il concetto base di «bilancio in equilibrio», individuandolo come bilancio che presenta un «saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012» (modificando così l'art. 9, comma 1, della legge n. 243), dispone altresì alla lettera B (introducendo un nuovo comma 1-*bis* nel predetto art. 9) che ai fini della applicazione della precedente definizione le entrate finali sono quelle «ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e .5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio».

Nello stesso comma 1-*bis* dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, così introdotto, è anche disposto che «per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa» e che «a decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali».

L'art. 2 della legge n. 164 del 2016 modifica l'art. 10 della legge n. 243 del 2012, che regola il ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali e sostituisce i commi 3, 4, 5 di tale disposizioni.

In particolare, il nuovo comma 3 stabilisce che «le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 — e quindi operazioni approvate contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti — e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione».

L'art. 3 della legge impugnata novella l'art. 11, comma 1, della legge n. 243 del 2012, stabilendo che «fermo restando quanto previsto dall'art. 9, comma 5, e dall'art. 12, comma 1, lo Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge», ed abroga i commi 2 e 3 dello stesso art. 11.

Infine — per quanto qui di interesse — l'art. 4 sostituisce i primi due commi, ed abroga il terzo comma, dell'art. 12 della legge n. 243 del 2012.

L'art. 12, comma 1, come novellato dispone ora che «le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge».

Il nuovo comma 2 stabilisce che «fermo restando quanto previsto dall'art. 9, comma 5, gli enti di cui al comma 1, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico, concorrono alla riduzione del debito del complesso delle ammini-



strazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge».

La Regione Friuli-Venezia Giulia ritiene che le disposizioni sopra descritte, contenute negli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge n. 164 del 2016 siano costituzionalmente illegittime e lesive dell'autonomia costituzionale della Regione sotto i seguenti profili e per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016, introduttivo dell'art. 9, comma 1-bis, della legge n. 243 del 2012.

La Regione impugna anzitutto l'art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016. Tale disposizione, che introduce il comma 1-bis nell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, è formulata nei termini che seguono:

1. All'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, sono apportate le seguenti modificazioni

...

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. Ai fini dell'applicazione del comma 1, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali».

La disposizione del nuovo comma 1-bis si compone di tre periodi.

Il primo periodo elenca quali titoli di entrata e quali titoli di spesa debbono essere considerati ai fini del rispetto della regola dell'equilibrio di bilancio, come definita dal comma 1 dello stesso art. 9 della legge n. 243 del 2012, secondo la quale «i bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo; in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'art. 10»): specifica, cioè le «entrate finali» e le «spese finali» che contano a questo fine.

Riscontrando i titoli in entrata indicati dal primo periodo, è agevole osservare — ma sarà subito meglio precisato — che tra le entrate finali che possono essere prese in considerazione ai fini dell'equilibrio di bilancio non è menzionato l'eventuale avanzo dell'esercizio precedente. L'omessa menzione di tale posta di bilancio è oggetto della presente impugnazione.

Il secondo ed il terzo periodo riguardano invece il fondo pluriennale vincolato, posta di bilancio che, secondo la disciplina di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, è costituita da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. Il secondo periodo dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016 consente l'inclusione del fondo pluriennale vincolato negli anni 2017-2019, ma solo su previsione della legge di bilancio e «compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale». Il terzo periodo della disposizione, invece, stabilisce l'inclusione di tale fondo tra le entrate e le spese finali a decorrere dall'esercizio 2020, solo se finanziato con le entrate finali. In questi termini il secondo e il terzo periodo dell'art. 1, comma 1, lettera b), limitano materialmente e temporalmente l'inclusione del fondo pluriennale vincolato, e sono oggetto di contestazione.

Ciò premesso, si espongono partitamente le censure che interessano il primo periodo

(II.1) e quelle che investono il secondo e terzo periodo della disposizione (I.2).

I.1. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), primo periodo, della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui, introducendo il nuovo comma 1-bis nell'art 9 della legge n. 243 del 2012, al primo periodo del comma esclude l'utilizzo del saldo di amministrazione ai fini dell'equilibrio di bilancio.

Il nuovo comma 1-bis dell'art. 9 della legge n. 243, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2015, nel primo periodo individua, ai fini dell'equilibrio di bilancio, le entrate finali come quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Si tratta delle seguenti: Titolo 1, entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa; Titolo 2, trasferimenti correnti; Titolo 3, entrate extratributarie; Titolo 4, entrate in conto capitale; Titolo 5, entrate da riduzione di



attività finanziarie. Dunque tra le entrate finali che possono essere prese in considerazione ai fini dell'equilibrio di bilancio non trova immediata collocazione l'eventuale avanzo dell'esercizio precedente.

La Regione Friuli-Venezia Giulia teme che la mancata espressa menzione di tale posta di bilancio sia intesa nel senso di divieto di utilizzazione, nel calcolo del bilancio in equilibrio, dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente. Tale ipotesi interpretativa potrebbe ritenersi confermata, sul piano sistematico, da quanto dispone l'art. 2, comma 1, lettera *a*), della medesima legge n. 164 del 2015, che parrebbe consentire l'utilizzo degli avanzi di amministrazione soltanto sulla base di intese concluse in ambito regionale, ed è perciò parimenti impugnato dalla ricorrente Regione con la censura che sarà illustrata al punto II del presente ricorso.

Ove tale fosse l'interpretazione da preferire, i concreti effetti lesivi della norma impugnata sarebbero particolarmente intensi (e perciò anche irragionevolmente discriminatori) proprio per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

Premesso infatti che essa ha come principale fonte di entrata le compartecipazioni ai tributi erariali, la presenza sul territorio regionale di grandi gruppi (e quindi di grandi contribuenti, che comunemente praticano operazioni societarie o intragruppo, con rilevanti effetti tributari) rende molto variabile, di anno in anno, la dimensione delle entrate regionali. Tale variabilità non è prevedibile dalla Regione e quindi non è programmabile *ex ante*, dal momento che essa ha contezza della entità della compartecipazione di sua spettanza solo a versamento avvenuto e dunque a saldo, secondo quanto previsto dalle norme di attuazione dello statuto speciale.

La combinazione delle speciali regole costituzionali sulla finanza regionale con la particolare composizione dei soggetti passivi d'imposta, che rende mutevole la massa imponibile, e con i meccanismi di trasmissioni dei dati normativamente previsti comporta la fisiologica formazione di avanzi di bilancio (o disavanzi), che costituiscono una parte essenziale della finanza regionale, e che, che possono essere utilizzati solo successivamente all'accertamento in entrata, devono trovare la necessaria corrispondenza tra le voci di entrata dell'anno seguente utili fini del pareggio di bilancio.

Diversamente, la disposizione sarebbe, ad avviso della Regione, lesiva della propria autonomia finanziaria ed illegittima sotto diversi profili, che vengono qui prospettati sulla base della premessa che un simile meccanismo non ha alcuna base nella legge costituzionale n. 1 del 2012 (i cui principi al contrario risultano anch'essi in parte violati), e che dunque nella fissazione delle regole di equilibrio finanziario non possono essere sovvertiti i principi di base dell'autonomia finanziaria regionale.

In primo luogo, l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, una volta che sia stato accertato e rappresentato nei rendiconti, è un elemento patrimoniale della Regione, che la norma impugnata, secondo quanto qui prospettato, renderebbe indisponibile da parte dell'ente (salvo che alle condizioni di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge n. 164 del 2016, che è oggetto di separata impugnazione), generando una situazione equivalente alla sottrazione materiale di risorse, analoga alla previsione di una riserva all'erario o di un accantonamento di entrata a valere sulle quote di tributi erariali di spettanza regionale.

Se tale è la sostanza dell'avanzo, ad avviso della Regione la disposizione restrittiva lede le norme dello statuto speciale nelle quali è fondata la sua autonomia finanziaria della Regione, e dunque le norme contenute nel Titolo IV della legge costituzionale n. 1 del 1963, in particolare l'art. 48, che costruisce la finanza dell'ente come una finanza propria della Regione («La Regione ha una propria finanza, coordinata con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale, nei modi stabiliti dagli articoli seguenti»); l'art. 49, che attribuisce alla Regione quote dei tributi erariali; l'art. 51, che individua le altre entrate della Regione; dell'art. 63, ultimo comma, dello statuto speciale, che consente modifiche alle norme predette solo con il procedimento negoziato ivi previsto.

Violate sono anche le corrispondenti norme sull'autonomia finanziaria e patrimoniale della Regione contenute nell'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., invocato anche in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ove più favorevole. Considerando poi l'effetto sostanziale «sottrattivo» sopra descritto, risulta violato anche il principio dell'accordo, in applicazione del metodo pattizio che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e il Friuli-Venezia Giulia, principio sotteso agli articoli 63 (già richiamato) e 65 (in tema di procedura negoziata per l'approvazione delle norme di attuazione) dello statuto, nonché alle norme di attuazione contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), nel decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 8 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, concernente la finanza regionale); nel decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), e ribadito, con riferimento a tutte le Regioni a statuto speciale, dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

La norma non può essere nemmeno essere giustificata con le esigenze della solidarietà nazionale menzionate dall'art. 48 dello Statuto (peraltro «nei modi stabiliti dagli articoli seguenti» dello stesso statuto), o con le esigenze



di concorso della Regione alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, menzionate dall'art. 81, sesto comma, e 97, primo comma, Cost., nonché dall'art. 5, comma 2, della legge n. 1 del 2012.

Invero, è ipotizzabile che l'avanzo di amministrazione venga «sterilizzato» ai fini dell'equilibrio del bilancio regionale allo scopo di essere poi riversato e contabilizzato nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche ai fini della rendicontazione europea; ma tale forma di concorso alla sostenibilità del debito pubblico sarebbe comunque incompatibile con molteplici parametri costituzionali.

Sarebbe violato, anzitutto, il principio per cui l'equilibrio complessivo deve risultare dalla sommatoria di bilanci in equilibrio e non dalla somma algebrica di bilanci in disavanzo e bilanci in attivo; la possibilità di compensazioni, del resto, è consentita soltanto nei limiti di cui all'art. 10 della legge n. 243 del 2012, in relazione alle operazioni di investimento.

Tale principio si ricava dall'art. 81, primo comma, Cost., che impone allo Stato di assicurare «l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio» e l'art. 119, primo comma, Cost., che analogamente impone agli enti territoriali «l'equilibrio dei relativi bilanci».

Quando l'art. 97, primo comma, Cost., stabilisce che «le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico», esso impone a tutte le amministrazioni, singolarmente prima che nel loro complesso, di avere un bilancio in equilibrio.

Si precisa che la Regione è legittimata a far valere anche la violazione degli articoli 81, primo comma, e art. 97, primo comma, Cost., sia perché — come è stato rilevato in letteratura — «quella dell'equilibrio dei rispettivi bilanci è una sorta di garanzia reciproca che tutti i livelli di Governo mutuamente si prestano» (in tali termini M. Luciani, L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità, relazione al Seminario organizzato da codesta Corte su Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012, nei relativi Atti, alla pagina 39), sia perché la declinazione dell'equilibrio di bilancio come un equilibrio complessivo, creato anche attraverso la sterilizzazione degli avanzi di amministrazione, ha un ovvio impatto sull'autonomia finanziaria della Regione, la quale si vede impossibilitata ad utilizzare ai fini del pareggio il saldo favorevole realizzato a consuntivo dell'esercizio precedente (questo impatto è notevolissimo nel caso del Friuli-Venezia Giulia, come si è detto *supra*)

In secondo luogo, questo meccanismo violerebbe anche il principio di veridicità e di trasparenza dei bilanci e di responsabilità politica per gli stessi, implicito, oltre che nell'art. 81 Cost., nelle norme statutarie che riservano al Consiglio regionale l'approvazione dei bilanci (art. 7, per cui la Regione «provvede con legge: 1) all'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti consuntivi»; art. 25, commi primo e quarto, per cui il Consiglio regionale, «approva il bilancio di previsione della Regione» ed «esamina ed approva il conto consuntivo della Regione per l'esercizio»).

L'organo rappresentativo, che risponde al corpo elettorale, si troverebbe costretto dalla norma impugnata (se intesa nel modo qui avvertito) ad approvare un bilancio non trasparente e non veritiero, perché l'avanzo degli esercizi precedenti, pur registrato nelle scritture contabili della Regione, non sarebbe utilizzabile ai fini del pareggio di bilancio, in quanto esso viene imputato al consolidamento dei conti della pubblica amministrazione e in esso confuso. L'elettore verrebbe così privato della possibilità di comprendere l'effettivo andamento della finanza regionale e di valutare corrispondentemente l'operato degli amministratori e dei rappresentanti eletti.

Non a caso, codesta Corte costituzionale, nella sentenza n. 188 del 2016 (al punto 4), a proposito degli accantonamenti operato dallo Stato sulle quote di entrate erariali di spettanza della Regione, ha valorizzato il principio della chiarezza e della trasparenza dei rapporti tra prelievi ed impieghi quale presupposto indefettibile per l'esplicazione della esponenzialità degli enti territoriali, osservando che le collettività locali «hanno diritto ad un'informazione chiara e trasparente sull'utilizzazione del prelievo obbligatorio e sulla imputabilità delle scelte politiche sottese al suo impiego» e ricordando che «l'art. 1 della legge n. 42 del 2009 declina l'autonomia degli enti territoriali come finalizzata a garantire “i principi di solidarietà e di coesione sociale [nonché] la massima responsabilizzazione [di detti enti] e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti”».

In terzo luogo, sarebbe violato anche il principio sotteso all'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, che vuole appositamente regolate le modalità attraverso le quali i comuni, le province, le città metropolitane, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Non può dirsi regolazione quello che è solo un effetto indiretto — per quanto voluto — di una regola contabile (non a caso contenuta in una disposizione che non si occupa del concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico, che invece è oggetto di altra previsione).

Sotto tale profilo risultano violati anche il principio di ragionevolezza ed il principio di eguaglianza, dal momento che la norma produce effetti del tutto casuali e scorrelati da una vera e propria «capacità contributiva» dell'ente, dal momento che la presenza di un avanzo di amministrazione non è di per sé sintomatica di una situazione finanziaria



dell'ente realmente buona, né significa che tutto quell'avanzo possa essere contabilizzato a servizio del debito consolidato della amministrazioni pubbliche. Come sopra esposto, per la Regione ricorrente si produrrebbe uno strutturale effetto discriminatorio, con violazione anche del principio di uguaglianza.

Questo rilievo di irragionevolezza è confermato, sul piano dei dati normativi, dal fatto che la norma impugnata si pone in contrasto con la logica interna del sistema delineato dalla legge rinforzata n. 243 del 2012, che configura il pareggio di bilancio come un obiettivo di medio termine (art. 3, comma 2: «l'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine»). La Regione Friuli-Venezia Giulia sarebbe costantemente ostacolata nel raggiungimento di questo obiettivo dalla permanente sottrazione alla propria disponibilità delle risorse che pure statutariamente le spettano, ma che non può ragionevolmente riuscire a impiegare nell'anno di riscossione per la struttura stessa del meccanismo di riscossione.

Palese è la ridondanza di tale violazione sull'esercizio di competenze costituzionalmente riservate alla Regione. Si richiamano, a titolo di esempio, talune delle funzioni legislative ed amministrative che richiedono l'approvazione di spese e l'erogazione di fondi; quali: *a*) tra le competenze primarie (art. 4 e art. 8 Statuto, o se più favorevoli le analoghe competenze residuali ex art. 117, quarto comma, Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) agricoltura e foreste, bonifiche, ordinamento delle minime unità culturali e ricomposizione fondiaria, irrigazione, opere di miglioramento agrario e fondiario, zootecnia, ittica, economia montana, corpo forestale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse locale e regionale; turismo e industria alberghiera; trasporti su funivie e linee automobilistiche, tranviarie e filoviarie, di interesse regionale; acque minerali e termali; istituzioni culturali, ricreative e sportive; musei e biblioteche di interesse locale e regionale; *b*) per le competenze legislative concorrenti, l'igiene e sanità (o, se più favorevole, la tutela della salute ex articoli 117, terzo comma, Cost., combinato con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001).

I.2. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), primo periodo, della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui, introducendo il nuovo comma 1-bis nell'art 9 della legge n. 243 del 2012, al secondo e terzo periodo del comma limita l'utilizzo del fondo pluriennale vincolato.

Come sopra esposto, la Regione impugna anche il secondo e terzo periodo del comma 1-bis dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge n. 164 del 2016. Essi dispongono nei termini che seguono:

«Per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali».

Tali disposizioni pongono limiti temporali, procedurali e materiali per l'utilizzo del fondo pluriennale di bilancio, e sono queste limitazioni ad essere oggetto di contestazione.

Giova rammentare che il fondo pluriennale vincolato è una posta di bilancio che è stata introdotta in esecuzione dei principi statali di armonizzazione dei bilanci pubblici dettati dal decreto legislativo n. 118 del 2011.

Tale fondo è costituito da risorse già accertate e già impegnate in esercizi precedenti, ma destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente che diventeranno esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. Il fondo pluriennale vincolato rappresenta dunque un saldo finanziario a garanzia della copertura di spese imputate ad esercizi successivi a quello in corso e configura lo strumento tecnico per ricollocare su tali esercizi spese già impegnate, relativamente alle quali sussiste un'obbligazione giuridicamente perfezionata, e quindi un vincolo ad effettuare i relativi pagamenti i quali, tuttavia, giungeranno a scadenza negli esercizi sui quali vengono reimputate le spese. Tale reimputazione risulta obbligatoria ai sensi del decreto legislativo n. 118 del 2011.

Trattandosi di spese già impegnate su esercizi precedenti, esse risultano finanziariamente già coperte con entrate di tali esercizi. Proprio per questo, le regole dell'armonizzazione prevedono che l'operazione di reimputazione delle spese sia accompagnata dalla reimputazione delle relative entrate sui medesimi esercizi finanziari attraverso il fondo pluriennale, alimentato con le risorse degli anni in cui erano state impegnate le spese.

Con riferimento al fondo pluriennale vincolato, la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), ne aveva previsto la considerazione limitatamente all'anno 2016 (art. 1, comma 711, secondo periodo), con conseguente esclusione per gli anni successivi.

La nuova norma consente ora anche per il triennio 2017 - 2019 l'inclusione del fondo pluriennale vincolato ai fini dell'equilibrio di bilancio, subordinando però questa eventualità a successive previsioni della legge di bilancio e comunque alla sua compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica. A partire dall'esercizio 2020, la norma impugnata consente l'inclusione di tale fondo tra le entrate e le spese finali a decorrere dall'esercizio 2020, ma solo nella parte in cui il fondo è finanziato con le entrate finali.



Tali limitazioni si traducono nel condizionamento della possibilità di utilizzare i fondi già destinati negli esercizi precedenti al finanziamento delle spese già programmate, e ciò determina la necessità che per la copertura di tali spese debbano essere utilizzate nuove entrate dell'anno sul quale vengono sostenute le spese, nuove entrate che diversamente avrebbero potuto essere impiegate per nuovi interventi.

Le limitazioni di questo meccanismo a partire dal 2017 — che, si noti bene, è stato introdotto in esecuzione di norme di armonizzazione statali (decreto legislativo n. 118 del 2011) — determinano un congelamento delle risorse pur disponibili, la cui utilizzazione era già stata programmata, al di fuori delle limitazioni imposte dalla regola del saldo non negativo di cui all'art. 9 della legge n. 243 del 2012.

Tale previsione comporta, in primo luogo, una limitazione della autonomia finanziaria della Regione sul versante della spesa e dunque una violazione dell'art. 48 (sul carattere proprio della finanza regionale) ma anche degli articoli 49 (sulla spettanza delle quote di tributi erariali) e 51 (sulle altre entrate regionali) dello statuto speciale, dal momento che l'attribuzione alla Regione di determinate entrate implica che di esse l'ente possa disporre, e integra anche una violazione dell'art. 119, primo comma, Cost., che espressamente sancisce l'autonomia di spesa, e che qui è invocato in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, se più favorevole.

La norma non può essere giustificata dalle esigenze dell'equilibrio di bilancio o da quelle della solidarietà nazionale, evocate dall'art. 48 dello statuto speciale, peraltro «nei modi stabiliti dagli articoli seguenti».

Infatti, per quanto il medesimo art. 119, primo comma, Cost. faccia salvo «il rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci» e impegni le regioni a concorrere «ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea», trattasi di valori che non sono messi a rischio dall'utilizzo delle proprie risorse programmate per spese pluriennali.

Anzi, è proprio la previsione di un ostacolo per la Regione nell'utilizzare un fondo appositamente programmato per spese già impegnate e che diventeranno esigibili negli esercizi successivi, a determinare un rischio per l'equilibrio del bilancio, giacché tale ostacolo comporta la necessità di trovare aliunde una copertura per tali spese, che corrispondono ad obbligazioni giuridicamente vincolanti già assunte.

Sotto tale profilo risulta poi violato il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui art. 97, comma secondo, Cost., in quanto risulta così preclusa la realizzazione dei programmi di investimento per la cui realizzazione i fondi sono accantonati nel fondo vincolato di entrata. Unitamente, risulta violato anche il principio di ragionevolezza, fondato sull'art. 3, comma primo, Cost.: non si intende, infatti, come la Regione — che pure dispone delle risorse necessarie al finanziamento di un investimento pluriennale — possa avere la certezza di poterlo onorare negli anni successivi, se non può contare sulle somme appositamente accantonate.

Ovvia è la ridondanza di tale violazione sull'esercizio di competenze costituzionalmente riservate alla Regione e in particolare delle competenze che normalmente richiedono l'adozione di programmi di spesa. Su questo punto si rinvia a quanto dedotto in precedenza, segnalando, ad esempio, le competenze in materia di viabilità o di lavori pubblici di interesse locale e regionale, quelle in materie di trasporti di interesse regionale oppure quelle in materie di sanità.

Ad avviso della ricorrente Regione tali limitazioni alla computabilità del fondo pluriennale vincolato rimarrebbero incostituzionali anche nell'ipotesi che esse dovessero ritenersi strumentali alla sostenibilità del debito pubblico, per ragioni corrispondenti a quelle esposte al punto precedente in relazione alla problematica dell'avanzo di amministrazione.

Sarebbe infatti violato anche il principio di cui all'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, che vuole appositamente regolate le modalità con cui gli enti territoriali concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Si ribadisce che un effetto indiretto di una regola contabile — anche se è voluto — non è certo un modo in cui il predetto concorso è regolato.

Inoltre sarebbe lesi il principio di ragionevolezza ed il principio di eguaglianza, considerato che la tale contributo sarebbe automaticamente generato in funzione della applicazione di una regola contabile che è dettata a tutt'altri fini e non di un reale «capacità contributiva» dell'ente; la presenza e la dimensione del fondo pluriennale vincolato è il risultato della programmazione della spesa e non della presenza di avanzi strutturali di bilancio.

Poiché l'introduzione del fondo pluriennale vincolato è imposta dalla legislazione statale di armonizzazione della finanza pubblica, la sua strumentalizzazione ad altri fini è lesiva anche del principio costituzionale di leale collaborazione.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui, introducendo il nuovo comma 3 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, vincola ad intese l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

L'art. 2, comma 1, lettera a) della legge n. 164 del 2016 sostituisce il comma 3 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012.



Essa prevede quanto segue:

«All'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 3 è sostituito dal seguente:

“3. Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione”».

In questi termini, la disposizione norma sembra in primo luogo confermare, alla stregua di quanto sopra considerato, la generale impossibilità per la Regione di utilizzare il proprio avanzo di amministrazione ai fini del pareggio di bilancio, ed essa è dunque impugnata quale parte del complessivo regime di limitazione dell'utilizzo del risultato di amministrazione.

Specificamente, poi, essa subordina l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione della Regione alla conclusione di apposite intese con gli enti territoriali. Sennonché, essendo sottratto alla piena disponibilità della Regione, tale avanzo cessa di essere una componente del suo patrimonio, a dispetto di quanto è rappresentato nei suoi rendiconti.

Ciò integra — per le ragioni analiticamente esposte al precedente punto I.1., cui si rinvia — una violazione della autonomia finanziaria regionale (articoli 48, 49 e 51 dello statuto o art. 119, primo, secondo e sesto comma, se più favorevole, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) e della stessa autonomia politica dell'ente.

Per scrupolo di completezza si osserva che, ad avviso della ricorrente Regione, la norma contestata non può trovare giustificazione in quanto dispone l'art. 119, ultimo comma, Cost., a tenore del quale comuni, province, città metropolitane e regioni «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

Non può sfuggire la differenza rispetto alla norma impugnata. Laddove la disposizione costituzionale si limita a richiedere il rispetto dell'equilibrio di bilancio del «complesso degli enti» ai fini del ricorso all'indebitamento, la disposizione qui contestata condiziona non solo le operazioni di indebitamento ma anche quelle di investimento, e finalizza l'avanzo di amministrazione alla sola copertura delle spese di investimento. Altrimenti detto, la disposizione che qui si censura sottopone dell'avanzo di bilancio — che dovrebbe essere un utilizzo libero — a condizioni che valgono soltanto per il ricorso all'indebitamento.

Si noti, peraltro, che a stretto rigore, in forza dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, il disposto dell'art. 119, ultimo comma, Cost., non potrebbe neppure trovare applicazione in malam partem alla Regione ricorrente, la quale nel proprio statuto speciale dispone invece di regole speciali sull'indebitamento, che la facoltizzano ad emettere prestiti da essa garantiti (art. 52: «la Regione ha facoltà di emettere prestiti interni da essa garantiti, per provvedere ad investimenti in opere permanenti per un importo annuale non superiore alle sue entrate ordinarie, salve le autorizzazioni di competenza del Ministro per il tesoro e del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio disposte dalle leggi vigenti»).

Ne risulta confermata l'illegittimità della disposizione impugnata.

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, lettera a), nella parte in cui, introducendo il nuovo comma 1 dell'art. 11 della legge n. 243 del 2012, demanda alla semplice legge ordinaria la disciplina delle modalità del concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

L'art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2012, sostituisce l'art. 11, comma 1, della legge n. 243 del 2012.

La disposizione sancisce che:

«All'art. 11 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

“1. Fermo restando quanto previsto dall'art. 9, comma 5, e dall'art. 12, comma 1, lo Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge”».

La lettera b) del medesimo art. 3, comma 1, abroga i commi 2 e 3 dell'art. 11 della legge n. 243 del 2012, che precedentemente disciplinavano la materia.

La contestazione riguarda il rinvio di ogni vera regola alle «modalità definite con leggi dello Stato», violando così la competenza della legge rinforzata.



Occorre ricordare che l'art. 5, comma 1, lettera g) della legge costituzionale n. 1 del 2012, stabilisce che «la legge di cui all'art. 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'art. 1 della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare: ...g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'art. 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali».

Questa disposizione si pone in diretto conflitto con quanto previsto dalla legge costituzionale, perché sposta dalla legge rinforzata alla legge ordinaria la competenza a disciplinare il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociale in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali.

Tale modifica è viepiù illegittima se si considera poi che il rinvio alla legge ordinaria è un rinvio in bianco, visto che i commi 1, 2 e 3 dell'art. 11, nei quali era originariamente contenuta una compiuta disciplina che regolava sia sostanzialmente sia nel procedimento il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o in presenza di eventi eccezionali, sono contestualmente abrogati dallo stesso art. 3, comma 1, lettere a) e b) [l'impugnata lettera a), come si è detto, sostituisce il comma 1, mentre la lettera b) abroga seccamente i commi 2 e 3]. La menzione del «rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge» diventa dunque una vuota formula verbale, visto che la legge rinforzata non detta alcun principio in ordine al concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali nelle fasi avverse o in presenza di eventi eccezioni, essendo stati abrogate tutte le norme sul punto in essa contenute.

È evidente che la violazione ha carattere sostanziale, dal momento che la legge costituzionale ha voluto affidare la disciplina di questo delicatissimo aspetto ad una fonte che, attraverso il rinforzo delle regole di approvazione, esprime una più ampia condivisione della scelta e una maggiore stabilità delle regole.

Inoltre, la violazione denunciata ridonda sulla autonomia costituzionalmente garantita alla Regione ricorrente sotto due distinti profili.

Anzitutto, la più ampia condivisione della scelta e la maggiore stabilità delle regole, frutto dell'aggravamento, sono poste anche nell'interesse delle Regioni destinatarie delle regole in questione.

Palese è poi l'interferenza con le competenze costituzionalmente attribuite alla ricorrente e quindi la ridondanza del vizio sulla autonomia finanziaria, legislativa ed amministrativa della Regione.

Si consideri che la disposizione riguarda il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e le funzioni fondamentali degli enti territoriali relative a tali diritti, e dunque incide su molteplici competenze della ricorrente Regione.

A titolo di esempio si ricordano le competenze legislative ed amministrative in materia assistenza scolastica o di igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera, nonché il recupero dei minorati fisici (oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 5, rispettivamente nn. 15 e 16 dello statuto, e di potestà amministrativa, ai sensi dell'art. 8 dello statuto; ovvero oggetto di competenze acquisite ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., e dell'art. 118 Cost., in combinazione con la legge costituzionale n. 3 del 2001, ove più favorevoli); oppure le competenze integrative in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale, ai sensi dell'art. 6 dello statuto (se più favorevole, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, in combinato disposto con l'art. 10 legge costituzionale n. 3 del 2001); o, ancora, le competenze primarie in materia di ordinamento degli enti locali, e quindi anche in ordine alle loro funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 4, n. 1-bis, e dell'art. 59 dello statuto, che specificamente comprendono una responsabilità regionale per il finanziamento regionale delle funzioni dei Comuni (cfr: l'art. 54 dello statuto, ai sensi del quale «allo scopo di adeguare le finanze dei comuni, anche nella forma di città metropolitane, al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, il consiglio regionale può assegnare ad essi annualmente una quota delle entrate della Regione»).

In terzo luogo, si osserva che la possibilità di finanziamento dei livelli essenziali o delle funzioni fondamentali degli enti territoriali con un fondo straordinario rappresenta una doppia deroga all'art. 119 Cost., che prevede che le fonti ordinarie di finanziamento, previste dall'art. 119, secondo e terzo comma, debbano consentire agli enti territoriali (art. 119, quarto comma: «Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite») e che vieta l'istituzione di fondi vincolati, consentendo la destinazione di risorse aggiuntive o di interventi speciali soltanto a favore di determinati enti territoriali e alle condizioni previste dall'art. 119, quinto comma, Cost. (tale disposizione prevede, infatti, che «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi



dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni»).

Lo stesso risultato si ottiene considerando le regole sull'autonomia finanziaria contenute nel Titolo IV dello statuto (ad esempio nell'art. 50, che limita gli interventi speciali, o nel già citato art. 54), regole che sono modificabili o con il procedimento di revisione costituzionale oppure con la fonte rinforzata prevista dall'art. 63, ultimo comma, dello statuto («le disposizioni contenute nel titolo IV possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione»), la quale richiede il coinvolgimento della Regione nel procedimento legislativo.

Se si dovesse ammettere che una deroga alle garanzie dell'autonomia finanziaria della Regione ricorrente contenute nel Titolo IV dello statuto e nell'art. 119 Cost. (per i profili in cui la disposizione costituzionale è più favorevole, ex art. 10 legge costituzionale n. 3 del 2001) sia implicitamente autorizzata dall'art. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale n. 1 del 2012 (secondo l'impostazione seguita dalla sentenza n. 88 del 2014 di codesta Corte, al punto 6), la fonte abilitata a disciplinare tale deroga rimane però unicamente la legge rinforzata di cui all'art. 81, sesto comma, Cost., e non la legge ordinaria.

Pertanto, la norma impugnata, demandando ad una legge ordinaria la regolazione di una fattispecie in deroga al Titolo IV dello statuto speciale e all'art. 119 Cost., fattispecie che il legislatore costituzionale ha voluto riservare ad una legge rinforzata, lede indirettamente anche l'art. 63, ultimo comma, dello statuto speciale, e l'art. 119, quarto e quinto comma, Cost., in combinato l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Dunque anche tale inscindibile collegamento tra le disposizioni costituzionali e statutarie sull'autonomia finanziaria della Regione e la competenza riservata della legge rinforzata conferma la legittimazione della Regione a far valere il vizio di violazione dell'art. 5, comma 1, lettera g), della legge costituzionale n. 1 del 2012.

IV. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui, introducendo il nuovo comma 1 dell'art. 12 della legge n. 243 del 2012, demanda alla semplice legge ordinaria la disciplina delle modalità con le quali le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche.

L'art. 4, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016 stabilisce quanto segue:

«All'art. 12 della legge n. 243 del 4 dicembre 2012, n. 243 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

“1. Le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge”».

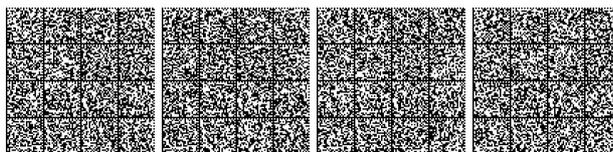
Come è evidente, la disposizione così introdotta rinvia dunque ad una normale legge ordinaria, sia pure da emanare «nel rispetto dei principi» stabiliti dalla legge n. 243 del 2012 (principi che però, anche in questo caso, mancano completamente), la disciplina delle modalità con cui le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito complessivo delle amministrazioni pubbliche.

La norma riportata riguarda anche le Regioni a statuto speciale e dunque anche la Regione Friuli-Venezia Giulia, come è reso palese dalla menzione delle due Province autonome insieme con le Regioni.

Ad avviso della Regione ricorrente la norma è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012.

Tale disposizione di rango costituzionale riserva la disciplina delle «modalità attraverso le quali i comuni, le province, le città metropolitane, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni» alla legge rinforzata approvata ai sensi dell'art. 81, sesto comma, Cost., come modificato dalla stessa legge costituzionale n. 1 del 2012, e dunque alla legge «approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera».

La norma impugnata, invece, stabilendo che la disciplina delle modalità con cui i comuni, le province, le città metropolitane, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano «concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche» sia posta «con legge dello Stato», sposta invece nella competenza del legislatore ordinario esattamente quell'oggetto — descritto con le medesime parole utilizzate dall'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012 — che la norma di rango costituzionale ha voluto coprire da una riserva di legge rinforzata. Né tale violazione è evitata dalla previsione, di mero stile, che la legge ordinaria debba conformarsi ai «principi stabiliti dalla presente legge» e cioè dettati dalla legge rinforzata, dal momento che la legge n. 243 del 2012, dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 164 del 2016 (e segnatamente dopo le abrogazioni operate dallo stesso art. 4, alle lettere b e c), non contiene alcun principio in ordine al concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico.



Oltre alle ragioni già sopra esposte in relazione all'impugnazione dell'art. 3, comma 1, lettera a), nel senso che la disposizione di rango costituzionale violata, prescrivendo una maggioranza qualificata per l'approvazione della legge chiamata a regolare questo oggetto, garantisce anche e in particolare le autonomie territoriali, si osserva che la violazione denunciata ridonda sulla autonomia costituzionalmente garantita alla Regione ricorrente sotto altri profili.

La norma, riguardando come si è detto anche la Regione ricorrente, incide infatti sulla autonomia finanziaria dell'ente, garantita dagli articoli 48 e 49 ma anche dalle altre disposizioni del Titolo IV dello statuto speciale, perché investe le modalità di concorso alla sostenibilità del debito pubblico e quindi tocca rilevantissime scelte di bilancio.

È evidente, ad avviso della Regione, che il compito di comporre i normali principi costituzionali che regolano i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione speciale Friuli-Venezia Giulia (e dunque in primo luogo il principio patrizio, implicito negli articoli 63 e 65 dello statuto speciale, nonché nelle norme di attuazione in materia di autonomia finanziaria, e confermato — per la generalità delle regioni a statuto speciali — dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009: principio che codesta Corte costituzionale ha più volte ribadito e valorizzato: v., tra le molte, le sentenze nn. 19 del 2015, 155 del 2015 e 188 del 2016) con la peculiare competenza prevista dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 non può essere assegnato in alcuna parte alla semplice legge ordinaria, pena la vanificazione di ogni specifica garanzia.

In altri termini, la (limitata) capacità derogatoria ai generali principi costituzionali sui rapporti finanziari tra Stato e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è consentita alla legge rinforzata ex art. 81, sesto comma, Cost. cui fa rinvio la legge costituzionale n. 1 del 2012. Tale legge rinforzata (o, come in questo caso, la legge parimenti rinforzata che parzialmente la novella) non può conferire tale capacità ad una comune legge ordinaria.

Diversamente, risultano violati in primo luogo lo stesso art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, nonché, per le ragioni ora esposte, il principio costituzionale dell'accordo e le richiamate norme costituzionali ed ordinarie in cui tale principio è sancito.

Proprio la connessione tra i due sistemi di garanzia — quella rinforzata e quella negoziata — dimostra il pieno e specifico interesse della Regione ricorrente a far valere il vizio denunciato nel presente motivo di ricorso.

Per prevenire possibili — ma infondate — eccezioni, si osserva che la lesione recata dalla norma impugnata è già attuale, perché la garanzia costituzionale in parola (e cioè la riserva di legge rinforzata) è già adesso violata.

Analogamente, del resto, norme legislative che autorizzano poteri regolamentari statali nelle materie regionali sono sempre state ritenute pacificamente impugnabili innanzi a codesta Corte costituzionale anche prima della emanazione dei regolamenti e indipendentemente dall'avvenuto esercizio di quei poteri di normazione secondaria. La lesione, infatti, si consuma già nel momento in cui la legge statale pretende di condizionare l'autonomia regionale a vincoli diversi, anche sul piano delle fonti, da quelli costituzionalmente previsti.

Qui la norma impugnata assoggetta la autonomia finanziaria della Regione ad un limite diverso — e meno garantistico — di quello specificamente previsto dalle norme di rango costituzionale e dunque la lesione è fin da subito pienamente attuale.

Diversamente opinando, le norme lesive della autonomia regionale ma non autoapplicative non sarebbero mai impugnabili in via d'azione e questo contrasterebbe con la natura stessa del giudizio in via principale, che è diretto a salvaguardare le competenze costituzionale delle Regioni (e, per quanto riguarda i ricorsi statali, il principio di costituzionalità della legislazione), a prescindere dalla già avvenuta applicazione delle norme.

P.Q.M.

La Regione Friuli-Venezia Giulia, come sopra rappresentata e difesa, chiede che codesta Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b); dell'art. 2, comma 1, lettera a); dell'art. 3, comma 1, lettera a) e dell'art. 4, comma 1, lettera a) della legge 12 agosto 2016, n. 164 «Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 201 del 29 agosto 2016, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.

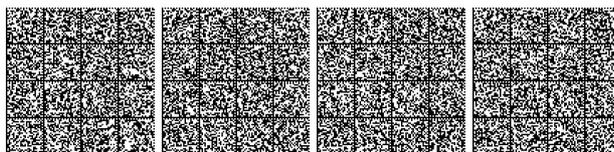
Padova, 27 ottobre 2016

Prof. avv. FALCON

ALLEGATI:

1. Deliberazione della giunta regionale n. 1987 del 21 ottobre 2016.

16C00336



N. 249

Ordinanza del 28 luglio 2016 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Crisafulli Francesco e altri contro Presidenza del Consiglio dei ministri e altri

Ordinamento giudiziario - Trattamento economico dei magistrati - Meccanismo di adeguamento triennale della retribuzione.

- Legge 2 aprile 1979, n. 97 (Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi, dei magistrati della giustizia militare e degli avvocati dello Stato), artt. 11 e 12 come sostituiti dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (Provvidenze per il personale di magistratura); legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), art. 24.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE PRIMA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 13646 del 2015, proposto da: Francesco Crisafulli, Emanuela Lo Presti, Salvatore Saija, Daniela Cavaliere, Rosalia Russo Femminella, Andrea La Spada, Lorena Canaparo, Serena Andaloro, Luigi Umberto Riganti, Raffaella Filoni, Sebastiano Neri, rappresentati e difesi dall'avvocato Alessandro Lipani codice fiscale LPNLSN69L20F839Y, con domicilio eletto presso l'avv. Giuseppe Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

Contro:

Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero della giustizia, Ministero dell'economia e delle finanze, tutti in persona del rispettivo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Istat - Istituto nazionale di statistica, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

Per l'annullamento:

a) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 agosto 2015 adottato di concerto con il Ministero della giustizia ed il Ministero dell'economia e delle finanze, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 210 del 10 settembre 2015, concernente l'adeguamento triennale degli stipendi e delle indennità del personale di magistratura ed equiparati; b) se e per quanto occorra, del provvedimento di cui alla nota m_dg.DOG.04/09/2015.0095475.0 del direttore generale dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi - Direzione generale del bilancio e della contabilità del Ministero della giustizia; c) della nota dell'I.S.T.A.T. del 20 febbraio 2015 prot. n. SP/ 96.2015, allo stato non conosciuta; d) di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente;

per la declaratoria di nullità e/o l'annullamento dell'atto o degli atti, ove esistenti, con i quali è stato disposto, in esecuzione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri impugnato sub a), il recupero di somme corrisposte quale stipendio ai ricorrenti;

nonché per l'accertamento e la declaratoria del diritto dei ricorrenti a percepire le somme corrisposte a titolo di adeguamento dello stipendio e delle correlative indennità fino al mese di settembre 2015 incluso ed illegittimamente individuate quale «credito erariale» dalle Amministrazioni resistenti e fatte oggetto di recupero, nonché per l'accertamento e la declaratoria della conseguente inesistenza del diritto delle Amministrazioni resistenti di ripetere le predette somme, con ogni conseguente statuizione come per legge.

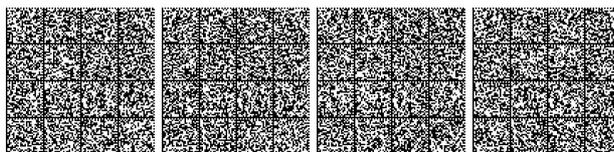
Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della giustizia e del Ministero dell'economia e delle finanze;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 luglio 2016 la dott.ssa Rosa Perna e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



Considerato e ritenuto in fatto ed in diritto

1. — Che con il ricorso in epigrafe, proposto da Magistrati ordinari in servizio presso differenti Uffici giudiziari italiani, viene impugnato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 agosto 2015 (di seguito, anche «Decreto») recante «adeguamento triennale stipendi e indennità del personale di magistratura ed equiparati (15AO6752)», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 10 settembre 2015 n. 210, unitamente ai relativi provvedimenti applicativi, con i quali, nei confronti degli odierni esponenti, è stata disposta l'applicazione dell'adeguamento triennale nella misura dello 0,01 per cento, a decorrere dal 1° gennaio 2015, alla misura della retribuzione in vigore al 1° gennaio 2012, nonché del conseguente conguaglio, con la medesima decorrenza 1° gennaio 2015, degli acconti corrisposti negli anni 2013 e 2014. L'impugnazione è stata estesa anche alla nota dell'ISTAT 20 febbraio 2015 sulla cui base è stato emesso il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri predetto.

I ricorrenti chiedono inoltre l'accertamento e la declaratoria del proprio diritto a percepire le somme corrisposte a titolo di adeguamento dello stipendio e delle correlative indennità fino al mese di settembre 2015 incluso, ed illegittimamente fatte oggetto di recupero da parte delle Amministrazioni resistenti;

2. — Che il contenzioso in esame concerne la vicenda applicativa del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 agosto 2015, adottato di concerto con il Ministero della giustizia e il Ministero dell'economia e delle finanze, applicativo degli articoli 11 e 12 della legge 2 aprile 1979 n. 97, come sostituiti dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981 n. 27, e dell'art. 24 della legge 23 dicembre 1998 n. 448, il quale stabilisce:

All'art. 1, che «1. Le misure degli stipendi del personale di cui alla legge 19 febbraio 1981, n. 27, dell'indennità prevista dall'art. 3, primo comma, della stessa legge e dell'indennità integrativa speciale in vigore alla data del 1° gennaio 2012 sono incrementate dello 0,01 per cento con decorrenza 1° gennaio 2015, con conseguente conguaglio, con la medesima decorrenza 1° gennaio 2015, degli acconti corrisposti negli anni 2013 e 2014.»

All'art. 2, che «Le misure degli stipendi del personale di cui alla legge 19 febbraio 1981, n. 27, dell'indennità prevista dall'art. 3, primo comma, della stessa legge e dell'indennità integrativa speciale in vigore alla data del 1° gennaio 2015, come determinate dall'art. 1 del presente decreto, non sono incrementate, a titolo di acconto sull'adeguamento triennale successivo, per ciascuno degli anni 2016 e 2017»;

3. — Che, in attuazione della citate disposizioni, le Amministrazioni resistenti hanno provveduto al recupero in danno dei ricorrenti di emolumenti assuntivamente non dovuti e del quale gli interessati sono venuti a conoscenza soltanto dalla lettura del cedolino paga relativo al mese di ottobre 2015, nel quale l'Amministrazione dell'economia e delle finanze si limitava a comunicare quanto segue: «in applicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 agosto 2015 relativo all'adeguamento triennale degli stipendi e delle indennità del personale di Magistratura ed equiparati, è stato accertato un credito erariale di euro [...] imponibile fiscale (al netto delle ritenute previdenziali) con recupero in 3 rate mensili, a decorrere dalla mensilità di ottobre 2015».

Che gli odierni esponenti si dolgono della circostanza che, per effetto del Decreto, in considerazione della trascurabile entità dell'incremento (0,01 per cento), prossima allo zero, gli stipendi dei ricorrenti non riceverebbero, per un triennio, alcun adeguamento che possa compensare l'aumento del costo della vita e la perdita di potere di acquisto dello stipendio stesso; infatti, la detta percentuale sarebbe anche di gran lunga inferiore al tasso di inflazione programmata per l'anno 2015 (0,6 per cento, poi rivisto allo 0,3 per cento).

Che, poiché ad avviso delle Amministrazioni resistenti l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 agosto 2015 legittimerebbe addirittura la ripetizione delle somme ricevute dai ricorrenti a titolo di adeguamenti stipendiali fino al mese di settembre 2015 incluso, per questi ultimi si renderebbe necessario contestare il predetto Decreto, per dedurne il contrasto con la normativa primaria in materia di adeguamento degli stipendi e delle indennità spettanti ai Magistrati ordinari ed equiparati, come pure la stessa ripetizione delle somme, e chiedere altresì l'accertamento dell'insussistenza del diritto dell'Amministrazione resistente a disporre ed eseguire la ripetizione con le modalità in concreto prescelte;

4. — Che i ricorrenti affermano l'illegittimità del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri impugnato nonché l'illegittimità della ripetizione delle somme, deducendo due motivi di ricorso di seguito sintetizzati:

1. Violazione e falsa applicazione degli articoli 11 e 12 della legge 2 aprile 1979 n. 97, come modificati dalla legge 19 febbraio 1981 n. 27, dell'art. 3 della legge 19 febbraio 1981 n. 27, dell'art. 24 della legge 23 dicembre 1998 n. 448, della legge 6 agosto 1984 n. 425 e degli articoli 3, 36 e 104 della Costituzione - Violazione dell'art. 2033 codice civile - Difetto assoluto dei presupposti - Difetto di istruttoria - Ingiustizia manifesta - Disparità di trattamento.



Il meccanismo di adeguamento delle retribuzioni in parola è stabilito dagli articoli 11 e 12 della legge 2 aprile 1979, n. 97 (come sostituiti dall'art. 2 della legge n. 27 del 1981), norme successivamente integrate dall'art. 24 della legge 23 dicembre 1998 n. 448.

Le citate disposizioni prevedono che gli stipendi dei magistrati «sono adeguati di diritto, ogni triennio, nella misura percentuale pari alla media degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie dei pubblici dipendenti per le voci retributive calcolate dall'Istituto centrale di statistica ai fini della elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali, con esclusione della indennità integrativa speciale. [...]

La variazione percentuale è calcolata rapportando il complesso del trattamento economico medio per unità corrisposto nell'ultimo anno del triennio di riferimento a quello dell'ultimo anno del triennio precedente ed ha effetto dal 1° gennaio successivo a quello di riferimento.

Gli stipendi al 1° gennaio del secondo e del terzo anno di ogni triennio sono aumentati, a titolo di acconto sull'adeguamento triennale, per ciascun anno e con riferimento sempre allo stipendio in vigore al 1° gennaio del primo anno, per una percentuale pari al 30 per cento della variazione percentuale verificatasi fra le retribuzioni dei dipendenti pubblici nel triennio precedente, salvo conguaglio a decorrere dal 1° gennaio del triennio successivo.

La percentuale dell'adeguamento triennale prevista dai precedenti commi è determinata entro il 30 aprile del primo anno di ogni triennio con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro di grazia e giustizia e con quello del tesoro. A tal fine, entro il mese di marzo, l'ISTAT comunica la variazione percentuale di cui al primo comma. Qualora i dati indicati nei commi precedenti non siano disponibili entro i termini previsti, gli stipendi vengono adeguati con applicazione della stessa percentuale dell'anno precedente salvo successivo conguaglio e ferme restando le date di decorrenza dell'adeguamento».

Tanto premesso, i ricorrenti lamentano come la variazione complessiva delle retribuzioni contrattuali *pro capite* dei dipendenti pubblici, accertata dall'ISTAT in misura pari allo 0,01 per cento, appaia *prima facie* sensibilmente sotto-stimata, risultando di gran lunga inferiore ai tassi di inflazione programmata nel periodo di riferimento.

Inoltre, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 agosto 2015 sarebbe illegittimo ove lo si dovesse interpretare — come hanno fatto le Amministrazioni intimate — in modo tale da autorizzare il recupero di somme già corrisposte ai ricorrenti a titolo di adeguamenti stipendiali.

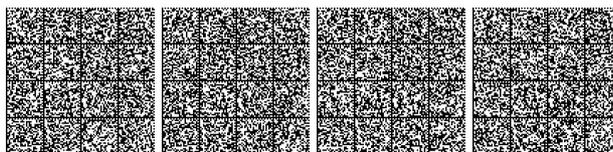
Il meccanismo in esame, che posticipa l'adeguamento stipendiale al compimento del triennio, imporrebbe la previsione, da parte del legislatore, di uno specifico correttivo tale da consentire al Magistrato il recupero, quanto meno parziale, della perdita del potere di acquisto dello stipendio all'interno del triennio e fino alla determinazione del nuovo adeguamento; la legge, pertanto, nell'ottica della salvaguardia di valori costituzionalmente garantiti, prevederebbe la corresponsione degli acconti quale misura di incremento stipendiale correlato alla misura dell'incremento conseguito dagli altri dipendenti pubblici, e configurerebbe i conguagli alla fine del triennio come conguagli a favore dei magistrati.

Quanto poi al primo anno di ogni triennio, il 5° comma degli articoli 11-12 della legge n. 97/1979 disporrebbe, specularmente, il mantenimento del medesimo livello retributivo in godimento, salvo successivo conguaglio, il quale ultimo non potrebbe che avere, dunque, a detta dei ricorrenti, natura di conguaglio positivo; non vi sarebbe, al contrario, alcuna previsione che legittimi il conguaglio a sfavore dei dipendenti con conseguente restituzione di acconti ovvero di differenze stipendiali da parte di chi li abbia percepiti.

Osservano ancora i ricorrenti che laddove nel pubblico impiego si verificasse, come nella specie, un incremento minimo (0,01%), la conseguenza sarebbe solo l'impossibilità di operare conguagli a favore dei Magistrati, e non anche la possibilità di recuperare somme che hanno contribuito a formare il livello stipendiale in loro godimento fino all'emanazione e alla pubblicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Conseguentemente, dal dipendente verrebbero definitivamente acquisiti non solo gli «acconti» relativi al secondo e terzo anno del triennio, ma anche la misura della retribuzione del primo anno del nuovo triennio in attesa dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, la quale sarebbe pari a quella del primo anno del triennio più la misura dei precedenti acconti.

Una siffatta interpretazione delle norme di cui agli articoli 11 e 12 della legge n. 97/1979, che esclude la possibilità di conguagli sfavorevoli ai Magistrati nell'ambito della determinazione dell'adeguamento dello stipendio e delle relative indennità, sarebbe l'unica coerente con la lettera e la *ratio* delle suddette disposizioni e risulterebbe altresì conforme ai principi di cui agli articoli 3, 36 e 104 Cost., ai quali il meccanismo di adeguamento in esame è dal Giudice delle leggi correlato.

Per converso, il mancato incremento delle retribuzioni nel pubblico impiego contrattualizzato costituirebbe il risultato di normative (quali, innanzitutto, il blocco della contrattazione economica) in gran parte dichiarate incostituzionali (fra le altre, sentenza n. 178/2015); con la conseguenza che, rispetto agli altri dipendenti pubblici, i Magistrati



risulterebbero ancor più penalizzati, atteso che i benefici della ripresa della contrattazione economica verrebbero ad essere goduti dagli stessi — con evidente disparità di trattamento — con tre anni di ritardo rispetto al settore pubblico;

2) *Nullità per inesistenza di elementi essenziali (art. 21-septies della legge n. 241/1990) - Violazione e falsa applicazione degli articoli 11 e 12 della legge 2 aprile 1979 n. 97, come modificati dalla legge 19 febbraio 1981 n. 27, dell'art. 3 della legge 19 febbraio 1981 n. 27, dell'art. 24 della legge 23 dicembre 1998 n. 448, della legge 6 agosto 1984 n. 425 e degli articoli 3, 36 e 104 della Costituzione - Violazione dell'art. 2033 codice civile - Violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990 - Difetto assoluto di istruttoria - Difetto dei presupposti di fatto e di diritto - Ingiustizia manifesta.*

Ove il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 agosto 2015, per contro, non dovesse essere interpretato quale provvedimento legittimante la ripetizione degli emolumenti già in godimento dei Magistrati, la ripetizione operata dalle Amministrazioni resistenti sarebbe illegittima per l'inesistenza di qualsivoglia «credito erariale» e del relativo diritto delle Amministrazioni medesime a disporre la ripetizione delle somme percepite dai ricorrenti a titolo di adeguamento dello stipendio e delle indennità fino al mese di settembre 2015.

Anche le modalità con le quali il recupero in parola è stato effettuato prestano il fianco a contestazioni di vario tipo.

E invero, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 agosto 2015 nulla dispone circa le retribuzioni e gli adeguamenti percepiti nell'anno 2015 e quindi non potrebbe legittimarne la ripetizione.

Il recupero è stato eseguito mediante la diretta detrazione in busta paga delle somme, senza la doverosa adozione di un provvedimento, debitamente motivato e notificato.

L'Amministrazione avrebbe dovuto dare il giusto rilievo alla buona fede dell'*accipiente* all'incidenza del recupero sulle esigenze di vita del debitore.

Il recupero è illegittimo anche in relazione alla sua cadenza temporale, essendo recuperate in tre mesi somme erogate in nove mesi.

In assenza di qualsivoglia specificazione da parte delle Amministrazioni resistenti, i ricorrenti non sono in grado di comprendere l'effettiva entità e natura del recupero.

Infine, la somma oggetto di ripetizione avrebbe dovuto essere determinata al netto anche delle ritenute di natura fiscale, trattandosi di somme mai pervenute nel patrimonio del dipendente;

5. — Che le Amministrazioni intimete si sono costituite in giudizio per difendere la piena legittimità e doverosità del proprio operato a termini di legge; la Presidenza del Consiglio dei ministri ha depositato in atti la documentazione ISTAT relativa alla odierna controversia (lettera del 20 febbraio 2015, nota metodologica e relazione);

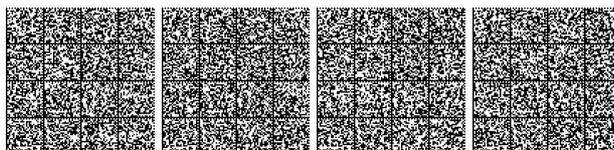
6. — Che all'esito dell'udienza pubblica del 6 luglio 2016 il ricorso è stato quindi introitato dal Collegio per la decisione;

7. — Che, ai fini della decisione delle complesse e delicate questioni evocate dai ricorrenti, il Collegio deve esaminare partitamente le singole censure, partendo da quelle — maggiormente soddisfattive dell'interesse al bene della vita azionato con il ricorso — volte a far valere l'illegittimità *tout court* del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 agosto 2015 per contrasto con la normativa di riferimento (essenzialmente, articoli 11 e 12 della legge n. 97/1979, come sostituiti dall'art. 2 della legge n. 27 del 1981, e dell'art. 24 della legge 23 dicembre 1998 n. 448) applicabile al caso in esame, per poi passare all'esame delle doglianze proposte avverso la ripetizione operata dalle Amministrazioni resistenti, dovendosi infine valutare, solo in caso di mancato accoglimento di tutte le predette censure, e quindi di legittima applicabilità della disciplina in esame, le ulteriori censure concernenti le errate ed ingiuste modalità con cui la ripetizione di somme sarebbe stata applicata;

8. — Che, con il primo motivo di ricorso indicato, i ricorrenti censurano l'illegittimità del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 agosto 2015, deducendo, da un lato, che il conguaglio da eseguire il terzo anno non potrebbe che essere in aumento, laddove invece gli stipendi sono stati riportati alle misure della retribuzione in vigore al 1° gennaio 2012; dall'altro, che il recupero delle somme erogate in eccesso dal 1° gennaio del 2015 rispetto alla nuova misura determinata nel Decreto sarebbe avvenuto in violazione dei principi in materia;

9. — Che il Collegio ritiene il motivo nel suo complesso infondato, alla luce delle seguenti considerazioni.

Sotto un primo profilo, i criteri di calcolo dell'adeguamento del coefficiente relativo all'adeguamento triennale degli stipendi del personale di Magistratura, determinato dall'ISTAT, sono vincolati al rispetto di precisi parametri normativi, mentre la metodologia in concreto utilizzata, per come illustrata nella Nota metodologica versata in atti, si appalesa espressiva dei principi di obiettività ed affidabilità propri delle valutazioni tecniche operate in ambito scientifico, quest'ultime restando soggette al sindacato del giudice amministrativo sotto il solo profilo della ragionevolezza, logicità e coerenza nonché della verifica che l'Autorità non abbia esorbitato dai margini di opinabilità, non potendo invece il giudice sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'Autorità che entro i suddetti margini si sia mantenuta.



Sotto altro profilo, il Collegio osserva che il meccanismo di adeguamento triennale delle retribuzioni del personale di Magistratura a quello del pubblico impiego, per come congegnato dalla normativa invocata, ha effettivamente riguardo, non già, indistintamente, agli effettivi incrementi retributivi intervenuti, ma soltanto alla loro media, ed è calcolato rapportando il complesso del trattamento economico medio per unità corrisposto nell'ultimo anno del triennio di riferimento a quello dell'ultimo anno del triennio precedente.

E poiché la puntuale formulazione della legge (articoli 11 e 12 cit.: comma 1, «... la media degli incrementi realizzati ...»; comma 4, «... sono aumentati, a titolo di acconto ..., salvo conguaglio ...) non sembra, a parere del Collegio, autorizzare altra interpretazione se non quella per cui il meccanismo di adeguamento triennale delle retribuzioni del personale di magistratura trova il proprio presupposto — ancor prima che quantitativo, propriamente fattuale — nell'incremento delle retribuzioni del pubblico impiego, per come effettivamente intervenuto nel triennio precedente, risulta evidente come, nel caso all'esame — posta pari al solo 0,01 per cento la variazione complessiva registratasi, dal 2011 al 2014, nelle retribuzioni contrattuali *pro capite* dei pubblici dipendenti (con esclusione del personale di magistratura e dei dirigenti non contrattualizzati) — in modo del tutto conforme alle disposizioni normative in esame il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri impugnato abbia previsto, per il personale di Magistratura, un adeguamento triennale pari alla percentuale anzidetta, essendosi, nella specie, manifestato in misura assolutamente trascurabile il presupposto della «media degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie dei pubblici dipendenti ...», assunto dal legislatore per il conseguente adeguamento «di diritto» degli stipendi del personale di Magistratura ed equiparati.

In merito alla censura volta a contestare l'applicazione, con decorrenza 1° gennaio 2015, della percentuale dello 0,01 per cento alla misura della retribuzione vigente al 1° gennaio 2012, e non già a quella comprensiva anche degli acconti corrisposti negli anni 2013 e 2014, osserva il Collegio che nessuna disposizione, nelle richiamate norme che prevedono e presiedono al calcolo dell'adeguamento stipendiale in discorso, potrebbe autorizzare il risultato postulato da parte ricorrente, atteso che il meccanismo di adeguamento triennale — che prevede la progressiva erogazione di acconti in vista di un futuro conguaglio — poiché evidentemente pensato in relazione ad un *trend* positivo di crescita delle retribuzioni del settore pubblico, non contiene alcuna previsione specifica che, per l'ipotesi in cui si verifichi una crescita infinitesimale, come nel caso all'attualità, o addirittura negativa, delle retribuzioni in questione, sia volta a scongiurare la conseguente possibilità di conguagli di segno negativo a carico del personale di Magistratura.

Con l'effetto che, una volta rilevato — secondo la tempistica normativamente prescritta — il mancato «incremento» medio delle retribuzioni del settore pubblico nel periodo di riferimento, viene meno *ex post* anche il presupposto per l'attribuzione delle somme ricevute a titolo di acconti, con conseguente assenza di titolo, in capo ai percipienti e in difetto di diversa e puntuale previsione normativa, a conservare gli acconti predetti, i quali sono stati anticipati al dipendente in virtù di un calcolo automatico, successivamente risultato disancorato dalla reale dinamica salariale di riferimento.

Né, a parere del Collegio, può assumere rilievo la circostanza che il mancato incremento delle retribuzioni di riferimento sia stato conseguenza di disposizioni legislative interessate dalla sentenza n. 178/2015 della Corte costituzionale — la quale peraltro «spiega i suoi effetti a seguito della pubblicazione ... lasciando impregiudicati, per il periodo già trascorso, gli effetti economici derivanti dalla disciplina esaminata» — dal momento che la legge ancora l'incremento ad un dato economico ben individuato che, nella specie, non ha avuto concreta manifestazione.

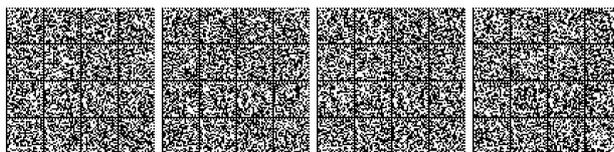
Dalle esposte considerazioni discende anche l'infondatezza della tesi attorea secondo la quale il conguaglio da eseguire il terzo anno non potrebbe che essere in aumento.

Al contrario, proprio la piana lettura delle disposizioni in esame, unita all'assenza di una norma che escluda per il personale di Magistratura la possibilità di conguagli di segno negativo, conduce alla conclusione che la previsione di conguagli di segno negativo operata dal Decreto risulti coerente con le disposizioni normative suddette e non sia quindi causa di illegittimità del Decreto impugnato;

10. — Che, con il secondo motivo di ricorso indicato, i ricorrenti — per l'ipotesi in cui il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 agosto 2015 non dovesse essere interpretato come legittimante la ripetizione degli acconti già in godimento dei Magistrati — censurano direttamente la ripetizione degli acconti operata dalle Amministrazioni resistenti, effettuata in tre rate mensili, a decorrere dalla mensilità di ottobre 2015;

11. — Che non meritevoli di adesione appaiono tali ulteriori censure, svolte sia sotto un profilo giuridico-procedimentale sia sul piano economico-quantitativo, avverso il recupero degli acconti.

Nello specifico, si trattava di attività totalmente vincolata, discendente dalle previsioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che all'art. 1 ha decretato quanto segue: «Le misure degli stipendi del personale di cui alla legge 19 febbraio 1981, n. 27, dell'indennità prevista dall'art. 3, primo comma, della stessa legge e dell'indennità integrativa speciale in vigore alla data del 1° gennaio 2012 sono incrementate dello 0,01 per cento con decorrenza 1° gennaio 2015, con conseguente conguaglio, con la medesima decorrenza 1° gennaio 2015, degli acconti corrisposti negli anni 2013 e 2014.»



A fronte di siffatta previsione, non doveva farsi luogo ad alcuna attività provvedimentale da parte delle Amministrazioni intimate ma ad una mera operazione di recupero, della quale oltretutto le stesse intimate, pur nella veloce successione degli eventi, davano contestuale informativa agli interessati nel cedolino paga del mese di ottobre 2015, indicando la fonte normativa, l'importo complessivo degli acconti da recuperare ed il numero delle rate mensili.

In ordine al contestato ammontare delle ritenute operate, rileva il Collegio come, nella specie, l'individuazione del *quantum* si basasse su una mera operazione di calcolo algebrico, fondata su dati oggettivi noti e incontrovertibili (le nuove percentuali da applicare e gli importi già corrisposti a titolo di acconti) o comunque conoscibili dagli interessati, per cui, pur in mancanza dei dettagli informativi in ordine alle posizioni individuali, ciascuno sarebbe stato in grado di ricostruire la propria situazione presso l'Amministrazione di riferimento.

Infine, trattandosi di attività di recupero posta in essere a breve distanza dal pagamento delle somme in seguito risultate non dovute, è da ritenere che correttamente il recupero veniva eseguito al lordo delle ritenute fiscali, nello stesso anno d'imposta, in modo da incidere direttamente sulla base imponibile del medesimo esercizio finanziario (2015); di tal che, le ritenute fiscali corrispondenti agli importi recuperati al lordo d'imposta, venivano, secondo ragione, correlativamente scomutate dal totale delle ritenute fiscali operate sugli emolumenti corrisposti, in tal modo evitando che i suddetti oneri venissero nella sostanza a gravare sul dipendente;

12. — Che le pregresse considerazioni hanno dunque condotto il Collegio, con la sentenza non definitiva n. 8695/2016 del 27 luglio 2016, ad escludere la fondatezza delle dedotte censure di illegittimità, sia del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 agosto 2015 sia della ripetizione operata dalle Amministrazioni resistenti;

13. — Che, tuttavia, all'esito dell'approfondimento delle complesse e delicate questioni sollevate dagli odierni esponenti, il Collegio, rilevato che il Decreto impugnato ha dato legittimamente applicazione agli articoli 11 e 12 della legge 2 aprile 1979 n. 97, come sostituiti dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981 n. 27, e all'art. 24 della legge 23 dicembre 1998 n. 448, ritiene tuttavia di dover esaminare d'ufficio, proprio alla stregua delle pregresse considerazioni, plurimi profili di possibile illegittimità costituzionale delle norme legislative in base alle quali il Decreto è stato adottato, per la possibile violazione degli articoli 3, 36, 38, 101, 104 e 108 della Costituzione;

14. — Che la rilevanza delle indicate questioni di legittimità costituzionale per la decisione del giudizio *a quo* non appare dubbia alla luce dell'esposizione dei fatti di causa, atteso che il Decreto impugnato e, per l'effetto, la ripetizione degli acconti operata dalle Amministrazioni resistenti, trovano la loro indefettibile base normativa nei citati articoli 11 e 12 della legge 2 aprile 1979 n. 97, come sostituiti dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981 n. 27, e 24 della legge 23 dicembre 1998 n. 448, di modo che il loro eventuale annullamento per illegittimità costituzionale comporterebbe l'illegittimità derivata degli atti impugnati, con il conseguente accoglimento del ricorso che altrimenti — alla stregua delle pregresse considerazioni — dovrebbe essere respinto;

15. — Che ben più complesso è il vaglio, riservato al giudice *a quo*, della «non manifesta infondatezza» dei profili di illegittimità costituzionale che il Collegio ritiene di sollevare d'ufficio;

16. — Che occorre in primo luogo rammentare il fondamentale canone ermeneutico secondo il quale «in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime» [o «una disposizione non può essere ritenuta costituzionalmente illegittima»] perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (sentenza n. 356/1996 e pronunce successive) per giustificare, insieme, il potere-dovere dei giudici di interpretare *secundum constitutionem* l'inammissibilità dell'incidente costituzionale promosso senza esercitarlo;

Che, sulla scorta del suddetto canone, al giudice comune viene richiesto di sperimentare preventivamente la possibilità di dare al testo legislativo un significato compatibile con il parametro costituzionale, e — ove il tentativo risulti infruttuoso — di offrire adeguata motivazione, nell'ordinanza di rimessione, delle ragioni che impediscono di pervenire in via interpretativa alla soluzione ritenuta costituzionalmente corretta; e, per l'effetto, la dichiarazione di inammissibilità o di manifesta inammissibilità, con cui la Corte sanzionasse le questioni incidentali sollevate senza farsi carico di tali oneri, sarebbe, a rigore, determinata da una lacuna dell'ordinanza di rimessione, che trascurasse di motivare su un punto essenziale ai fini della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione e si risolvesse in una inammissibile «richiesta di parere alla Corte costituzionale, incompatibile con la funzione istituzionale di questo Collegio (cfr. la sentenza n. 123 del 1970)»;

17. — Che a riguardo il Collegio osserva che l'adeguamento triennale delle retribuzioni del personale di Magistratura a quello del pubblico impiego viene realizzato «nella misura percentuale pari alla media degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie dei pubblici dipendenti [...]. La variazione percentuale è calcolata rapportando il complesso del trattamento economico medio per unità corrisposto nell'ultimo anno del triennio di riferimento a quello dell'ultimo anno del triennio precedente ed ha effetto dal 1° gennaio successivo a quello di riferimento».



Che le espressioni utilizzate negli articoli 11 e 12 in esame (*cf.* comma 1, «... la media degli incrementi realizzati ...»; comma 4, «... sono aumentati, a titolo di acconto, salvo conguaglio ...) rendono evidente che il meccanismo di adeguamento triennale — che prevede la progressiva erogazione di acconti in vista di un futuro conguaglio — è stato pensato avendo riguardo ad un prospettico *trend* positivo di crescita delle retribuzioni del settore pubblico che comporti un allineamento di diritto delle retribuzioni del personale di Magistratura a nuovi e più elevati livelli retributivi per effetto dell'adeguamento medesimo;

18. — Che tanto risulta in linea con *larati* di tale disciplina, la quale ben è stata individuata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 238 del 1990, laddove ha delineato la funzione dell'adeguamento triennale e dei meccanismi rivalutativi della retribuzione dei magistrati, affermando che, «In attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati, che va salvaguardata anche sotto il profilo economico (...) evitando tra l'altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri, il legislatore ha col citato art. 2 predisposto un meccanismo di adeguamento automatico delle retribuzioni dei magistrati che, in quanto configurato con l'attuale ampiezza di termini di riferimento, concretizza una *guarentigia* idonea a tale scopo».

E, successivamente, con la sentenza n. 42 del 1993 il Giudice delle leggi ha ribadito che il sistema di adeguamento automatico è caratterizzato dalla garanzia di un aumento periodico delle retribuzioni, che viene assicurato per legge, sulla base di un meccanismo che costituisce un «elemento intrinseco della struttura delle retribuzioni» la cui *ratio* consiste nella «attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati, che va salvaguardato anche sotto il profilo economico (...) evitando tra l'altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri» (*cf.* anche ordinanze n. 137 e n. 346 del 2008);

19. — Che, ciononostante, la puntuale e inequivoca formulazione delle disposizioni legislative all'esame, non sembra, a parere del Collegio, autorizzare altra interpretazione se non quella per cui il meccanismo di adeguamento triennale delle retribuzioni del personale di Magistratura trova il proprio indefettibile presupposto nell'effettivo incremento delle retribuzioni del pubblico impiego, per come intervenuto nel triennio precedente, incremento assunto dal legislatore per il conseguente adeguamento «di diritto» degli stipendi dei magistrati e soggetti equiparati;

20. — Che, pertanto, le disposizioni legislative in esame rivelano la loro incompletezza e contraddittorietà, potendo condurre in concreto a risultati antinomici rispetto alla *proprietario*, laddove le stesse non prevedono, al fine di regolarla in modo espresso e coerente con la disciplina complessiva, l'ipotesi in cui nel triennio la variazione nelle retribuzioni di riferimento sia di importo trascurabile oppure negativa. In una siffatta eventualità, la meccanica applicazione degli articoli 11 e 12 della legge 2 aprile 1979, n. 97, come modificati dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 e dell'art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è suscettibile infatti di condurre al risultato di conguagli di segno negativo a carico del personale di Magistratura, della ripetizione di acconti anticipati nel triennio trascorso, della rideterminazione dei livelli stipendiali non comprensivi degli acconti risultati non dovuti e del mancato riconoscimento di acconti a valere per il triennio successivo;

Che, in particolare, la mancata previsione di una norma che per il personale di Magistratura e soggetti equiparati escluda la possibilità di conguagli di segno negativo e al contempo stabilisca, in linea con *larati* della normativa all'esame, modalità alternative di determinazione dell'adeguamento stipendiale triennale — quale «*guarentigia*» idonea a salvaguardare l'indipendenza dei magistrati — pur in assenza del presupposto «degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie dei pubblici dipendenti», autorizza, a parere del Collegio, dubbi sulla legittimità costituzionale delle ridette disposizioni legislative, in relazione agli articoli 3, 36, 38, 101, 104 e 108 della Costituzione;

21. — Che le esposte considerazioni inducono, in particolare, a far ritenere la possibile violazione degli articoli 3, 36 e 38 della Costituzione, in quanto, nell'ipotesi di variazioni trascurabili o negative nelle retribuzioni di riferimento, il descritto meccanismo di adeguamento triennale degli emolumenti comporta, a carico del personale di Magistratura, il calcolo di conguagli di segno negativo, il recupero di acconti anticipati nel decorso triennio, la rideterminazione di livelli stipendiali non comprensivi degli acconti già erogati e risultati non dovuti, nonché il mancato riconoscimento di acconti a valere sul triennio successivo;

Che la remunerazione della funzione di magistrato e soggetti equiparati risulta in tal modo ridotta — e suscettibile di ulteriori riduzioni in relazione alla possibile futura dinamica negativa dei salari — con una corrispondente decurtazione dei contributi previdenziali e, di conseguenza, del trattamento di fine servizio e pensionistico, con la conseguente violazione del diritto al lavoro e ad una retribuzione «proporzionata alla quantità e qualità» del lavoro prestato, oltre che alla conseguente implementazione della tutela assistenziale e previdenziale garantita dall'ordinamento, e tanto, malgrado i «particolari “oneri” che i magistrati “incontrano nello svolgimento della loro attività”, la quale tra l'altro



comporta un impegno senza precisi limiti temporali» (Corte costituzionale 3 maggio 1990, n. 238, richiamata da Corte costituzionale, 11 ottobre 2012, n. 223);

Che la distonia nel funzionamento del meccanismo di adeguamento nell'ipotesi di perdurante assenza di incrementi nella categoria del pubblico impiego contrattualizzato e nella conseguente mancata percezione di acconti a valere sul triennio successivo sembra confermata dall'assenza, nelle richiamate norme di legge, di uno strumento di tutela delle posizioni retributive del personale di Magistratura analogo all'indennità di vacanza contrattuale, che tenga conto delle possibili conseguenze negative determinate dal prolungato ritardo nella stipula di rinnovi contrattuali.

A riguardo il Collegio ritiene che debba essere preso in considerazione anche l'elevatissimo *standard* qualitativo dell'attività svolta dal personale di Magistratura, cui è richiesto un grado di preparazione di eccellenza, con lo stabile inserimento nell'organico di una «magistratura togata» e con particolari garanzie di stabilità, nonché l'assunzione di tutte le connesse prerogative e rilevanti responsabilità, di natura professionale e civile, per il proprio operato.

I tratti fondamentali dell'attività professionale stabilmente svolta dai ricorrenti vale dunque a configurare l'esercizio di una vera e propria e stabile attività lavorativa professionale, differenziando la fattispecie in esame dai numerosi casi di svolgimento (talvolta essenzialmente gratuito) di pubblici uffici «onorari», di volta in volta motivati da alte e peculiari competenze (come accade per i Tribunali per i minori) o da meccanismi di sorteggio nell'ambito di platee in possesso di particolari requisiti (come accade per le giurie popolari), anche ai fini dell'esercizio della sovranità popolare (come accade per i seggi elettorali);

22. — Che a giudizio del Collegio sembra potersi parimenti dedurre la violazione degli articoli 101, 104 e 108 Cost., quanto al possibile *vulnus* allo *status* di indipendenza ed autonomia dei magistrati, protetto dalle predette disposizioni costituzionali. Infatti, la Corte costituzionale, nel decidere questioni concernenti norme aventi ad oggetto la retribuzione e la disciplina dell'adeguamento retributivo dei magistrati, ha affermato che l'indipendenza degli organi giurisdizionali si realizza anche mediante l'apprestamento di garanzie circa lo *status* dei componenti concernenti, fra l'altro, la progressione in carriera ed il trattamento economico (così, fra le altre, sentenza n. 1 del 1978) che, in un assetto costituzionale dei poteri dello Stato che vede la magistratura come ordine autonomo ed indipendente, non possono esaurirsi in un mero rapporto di lavoro, in cui il contraente-datore di lavoro possa al contempo essere parte e regolatore di tale rapporto (Corte costituzionale, 11 ottobre 2012, n. 223);

Che in tale direzione conduce altresì univoca giurisprudenza costituzionale, a mente della quale «sussiste un collegamento fra tale disciplina ed i precetti costituzionali summenzionati, nel senso della imprescindibilità dell'esistenza di un meccanismo, sia pure non a contenuto costituzionalmente imposto, che svincoli la progressione stipendiale da una contrattazione e, comunque, in modo da evitare il mero arbitrio di un potere sull'altro. Va aggiunto, poi, che siffatti principi sono confortati dai lavori preparatori della Costituente, dai quali traspare che l'omessa indicazione specifica dell'indipendenza economica delle magistrature non ha significato l'esclusione di tale aspetto dal complesso di condizioni necessario per realizzare l'autonomia ed indipendenza delle stesse (Corte costituzionale, 11 ottobre 2012, n. 223);

Che la specificità della disciplina in esame costituisce, peraltro, anche conseguenza del fatto che la magistratura, nell'organizzazione dello Stato costituzionale, esercita una funzione ad essa affidata direttamente dalla Costituzione. Per tale ragione, come riconosciuto dal Giudice delle leggi, attraverso un meccanismo di adeguamento automatico del trattamento economico dei magistrati, la legge, sulla base dei principi costituzionali, ha messo al riparo l'autonomia e l'indipendenza della magistratura da qualsiasi forma di interferenza, che potesse, sia pure potenzialmente, menomare tale funzione, attraverso una dialettica contrattualistica.

E, soggiunge il Collegio, il mancato incremento retributivo in favore dei magistrati quale realizzatosi nel caso in esame in conseguenza del mancato incremento delle retribuzioni nel pubblico impiego contrattualizzato, quest'ultimo determinato dal blocco della contrattazione economica, si pone in contraddizione ancor più stridente con la funzione di garanzia dell'indipendenza delle magistrature dagli altri poteri, funzione che proprio al sistema di adeguamento retributivo automatico il legislatore ha assegnato;

23. — Che l'accertata rilevanza e non manifesta infondatezza della predetta questione incidentale di legittimità costituzionale dei citati articoli 11 e 12 della legge 2 aprile 1979, n. 97, come modificati dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, e dell'art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, nei termini sopra evidenziati, determina la necessità di rimettere gli atti di causa alla Corte costituzionale sospendendo il presente giudizio fino alla sua decisione.



P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso n. 13646/2015, come in epigrafe proposto, visti gli articoli 1 della legge 9 febbraio 1948 n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, riservata ogni altra pronuncia nel merito e sulle spese, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, meglio evidenziata in motivazione, degli articoli 11 e 12 della legge 2 aprile 1979, n. 97, come modificati dall'art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, e dell'art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, in relazione agli articoli 3, 36, 38, 101, 104 e 108 della Costituzione.

Dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Riserva al definitivo ogni statuizione in rito, nel merito e sulle spese.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 6 luglio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Rosa Perna, consigliere, estensore

Lucia Maria Brancatelli, referendario

Il Presidente: VOLPE

L'estensore: PERNA

16C00341

N. 250

Ordinanza del 7 giugno 2016 della Corte d'appello di Catanzaro nel procedimento civile promosso da Toto Immobiliare Srl in liquidazione contro Curatela del fallimento Toto Immobiliare Srl in liquidazione, Condorelli Antonino e Oliverio Adele.

Fallimento e procedure concorsuali - Procedimento per la dichiarazione di fallimento - Notificazione del ricorso e del decreto di convocazione del debitore e dei creditori istanti - Modalità di esecuzione della notifica dell'atto che non si sia potuto consegnare né tramite posta elettronica certificata né presso la sede della società debitrice (in specie, s.r.l.) - Deposito dell'atto presso la casa comunale della sede risultante dal registro delle imprese e perfezionamento della notifica nel momento del deposito stesso.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 15, comma terzo, come sostituito dall'art. 17, comma 1, lett. a), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

LA CORTE D'APPELLO DI CATANZARO

II SEZIONE CIVILE

Riunita in Camera di Consiglio e composta dai magistrati:

dott. Rita Majore, Presidente;

dott. Francesca Romano, consigliere relatore;

dott. Chiara Ermini, consigliere;



Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile d'appello iscritta al n. 1158/2015 RG, vertente tra Toto Immobiliare Srl in liquidazione, rappresentata e difesa dall'avv. Maria Cantafio, elettivamente domiciliato presso il suo studio, in Catanzaro, via Conti Falluc n. 122/Corpo 5, reclamante;

Contro Curatela del Fallimento Toto Immobiliare Srl in liquidazione, rappresentata e difesa dall'avv. Mariagiovanna Costanzo, elettivamente domiciliata presso il suo studio, in Catanzaro, via XX Settembre n. 63;

Condorelli Antonino e Oliverio Adele, rappresentati e difesi dall'avv. Concetta Giglio, elettivamente domiciliati presso il suo studio, in Catanzaro, piazza Falletti n. 16, reclamati.

La Corte d'appello, in esito all'udienza del 25 maggio 2016; letti gli atti; osserva.

Premesso in fatto

Il 18 dicembre 2014 Oliverio Adele e Condorelli Antonino hanno prodotto ricorso per la dichiarazione di fallimento della Toto Immobiliare Srl in liquidazione, deducendo di vantare un credito di € 46.894,33, oltre rivalutazione interessi e spese, giusta emessa dal Tribunale di Catanzaro, provvisoria mente esecutiva; la procedura ha preso il n. 209/2014 del R.P.F. del Tribunale di Catanzaro.

Il giudice delegato dal Tribunale, con provvedimento del 22 dicembre 2014, ha fissato l'udienza di comparizione del debitore per il giorno 17 febbraio 2015, ore 9,30. Il decreto, regolarmente trasmesso tramite PEC al creditore istante, non è stato comunicato al debitore: l'attestazione della notificazione effettuata dalla cancelleria in via telematica all'indirizzo di posta elettronica certificata risultante dal registro della imprese indica l'esito negativo della notificazione, senza ulteriori specificazioni.

Di tanto veniva data comunicazione al creditore istante, il quale ha provveduto richiedere la notifica di persona tramite Ufficiale giudiziario; anche tale tentativo si è risolto in un'omessa notifica, poiché all'indirizzo presso il quale, secondo il registro delle imprese, avrebbe dovuto trovarsi la sede della società, la sede non v'era più, risultando, per come asserito nella relata dell'Ufficiale giudiziario, «trasferita altrove». È dunque seguito, in data 23 gennaio 2015, il deposito dell'atto presso la casa comunale del luogo, senza che risulti il suo ritiro da parte del destinatario.

Espletata l'istruttoria prefallimentare nell'assenza del debitore, ed acquisite informazioni tramite la Guardia di Finanza, il Tribunale di Catanzaro, con sentenza depositata il 24 luglio 2015, ha dichiarato il fallimento della Toto Immobiliare Srl in liquidazione, in primo luogo ritenendo la regolarità della notifica, comprovata anche dal rilascio di procura ad un legale perché prendesse visione degli atti. La sentenza impugnata ha affermato inoltre nel merito la fallibilità della società destinataria della relativa istanza, la ricorrenza del presupposto di cui all'ultimo comma dell'art. 15 l.f. quanto all'importo dei debiti scaduti, e la condizione di insolvenza.

La società ha prodotto reclamo preliminarmente contestando la validità della notifica, rimarcando come incomprendibile il fatto che la comunicazione inviata via PEC del ricorso per dichiarazione di fallimento e pedissequo decreto di comparizione avesse visto esito negativo, mentre a quello stesso indirizzo era regolarmente avvenuta la notifica della sentenza di fallimento.

Riteneva pertanto che fosse stata omessa la notifica a mezzo PEC prevista dall'art. 15 l.f., con ciò determinandosi la nullità ed irregolarità di tutto il procedimento notificatorio seguito. A tanto non si era dato rimedio, benché Toto Vitaliano, nella sua qualità, avendo ricevuto la convocazione per essere sentito dalla Guardia di Finanza, avesse dato incarico ad un legale di accertarsi della situazione, e questi avesse fatto presente oralmente la nullità della notifica effettuata.

Il reclamante ha contestato inoltre i singoli elementi da cui il Tribunale ha desunto lo stato di insolvenza, rilevando che trattandosi di società in liquidazione dovesse unicamente farsi riferimento al raffronto tra elementi attivi ed elementi passivi, e dalla stessa sentenza si evinceva la prevalenza dei primi sui secondi. La curatela del fallimento ed i creditori istanti si sono costituiti sottolineando, in rito, di aver osservato tutti gli incombeni richiesti dall'art. 15 l.f. e, nel merito, la condizione di insolvenza della società. Concesso il richiesto termine per la produzione di note, la causa è stata posta in decisione all'udienza dell'11 novembre 2015.



In diritto

Va rilevato che questa Corte, con pregressa ordinanza del 1° aprile 2015 resa nel procedimento n. 1375/2014 RGAC, ha già ritenuto fondato il rilievo di legittimità costituzionale, in quella sede sollevato dalla parte, e che qui si solleva d'ufficio, sulla modalità della notifica del ricorso introduttivo e del decreto di convocazione del debitore.

Non osta al rilievo della questione la circostanza che il reclamante deduca solo la (ritenuta) omessa notifica a mezzo PEC della notifica, che nella specie emerge dall'attestazione della cancelleria (valida fine a querela di falso), né il fatto che egli riconosca di aver avuto, in via di fatto, notizia della procedura in itinere.

Il procedimento nella specie seguito, come del resto quello già oggetto di precedente esame della Corte, risulta invero del tutto conforme a quello previsto dal comma 3, dell'art. 15, del regio decreto n. 267/1942, a tenore del quale «il ricorso ed il decreto devono essere notificati a cura della cancelleria all'indirizzo di posta elettronica certificata del debitore risultante dal registro delle imprese e dei professionisti. L'esito della comunicazione è trasmesso, con modalità automatica, all'indirizzo di posta elettronica certificata del ricorrente. Quando, per qualsiasi ragione, la notificazione non risulta possibile o non ha esito positivo, la notifica, a cura del ricorrente, del ricorso e del decreto si esegue esclusivamente di persona a norma dell'art. 107, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 1959 n. 1229 presso la sede risultante dal registro delle imprese. Quando la notificazione non può essere compiuta con queste modalità, si esegue con il deposito dell'atto nella casa comunale della sede che risulta iscritta nel registro delle imprese e si perfeziona nel momento del deposito stesso. L'udienza è fissata non oltre quarantacinque giorni dal deposito del ricorso e tra la data della comunicazione o notificazione e quella dell'udienza deve intercorrere un termine non inferiore a quindici giorni». Il testo è quello innovato dal decreto-legge 18 ottobre 2012 n. 179, convertito con modifiche nella legge 17 dicembre 2012 n. 221, applicabile dal 1° gennaio 2013 e quindi al caso in disamina.

Reiterando le argomentazioni spese in quell'ordinanza, che sono esattamente sovrapponibili al caso in esame, va detto che l'*iter* notificatorio prevede delle modalità in ordine sequenziale, da applicarsi secondo la progressione imposta dalla norma; in primis deve effettuarsi, a cura della cancelleria, In notifica a mezzo PEC, fallita la quale è la parte a dover provvedere, solo «di persona» presso la sede risultante dal registro delle imprese; ove anche tale modalità fallisca; la notifica «si esegue con il deposito dell'atto nella casa comunale della sede che risulta iscritta nel registro delle imprese e si perfeziona nel momento del deposito stesso».

Ritiene il collegio che tale disposizione si ponga in contrasto con l'art. 3 e 24 della Costituzione: quanto all'art. 3 perché essa costituisce un'irragionevole ed immotivata disparità di trattamento rispetto alle modalità richieste dall'art. 145 del codice procedura civile per la notifica alle persone giuridiche (e forse, anche se non è questo il caso in disamina, anche all'art. 140 del codice procedura civile per quel che investe la notifica alle persone fisiche), in specie per il caso di mancato reperimento nel luogo indicato dalla legge; quanto all'art. 24 perché, nel prevedere modalità di notifica che non comportano neanche astrattamente la conoscibilità della pendenza della procedura, ledono il diritto di difesa del soggetto che ne è parte.

Mette conto di ricordare che la modalità di notifica tostè indicata si rivolge sia alle imprese esercitate in forma individuale che a quelle esercitate in forma societaria; essa registra significative deviazioni con riguardo all'ipotesi di mancato reperimento del notificato, posto che, com'è ovvio, nessuna censura può porsi al procedimento in esame ove esso risulti perfezionato con le modalità previste dalla norma nel suo ordine preferenziale, ossia con l'utile invio presso l'indirizzo di posta certificata o con la notifica effettuata solo di persona dall'Ufficiale giudiziario (e dunque non per posta, e, a seconda dei casi, col sistema previsto per le persone fisiche e/o per le persone giuridiche).

Deve segnalarsi che l'inciso contenuto nella norma — secondo il quale deve passarsi alla notifica tradizionale quando la notifica a mezzo per «non risulta possibile o non ha esito positivo» «per qualsiasi ragione» — sembra rimandare al solo dato oggettivo della mancata ricezione, senza indagare se ciò possa essere addebitato a fatto del mittente o a fatto del destinatario. Sotto tale profilo, la norma non sembra investire addebiti di sorta nella mancata notifica, limitandosi a registrare il dato della sua omissione; diversamente, ad esempio nell'ipotesi che la mancanza sia addebitata al notificato, si sarebbe dovuto escludere il passaggio alle forme successive, invece previste quando, «per qualsiasi ragione», si debba ritenere di trovarsi di fronte ad una notifica omessa. Ciò d'altronde risponde alla previsione di cui all'art. 16 del decreto ministeriale n. 44/2011 (emanato in attuazione del decreto legislativo n. 82/2005 e della legge n. 24/2010), nel testo modificato dal decreto ministeriale n. 209/2012, secondo il quale «la comunicazione per via telematica si intende perfezionata nel momento in cui viene generata la ricevuta di avvenuta consegna da parte del gestore di posta elettronica certificata destinatario e produce gli effetti di cui agli articoli 45 e 48 del codice dell'amministrazione digitale». In tal senso la disposizione risulta interpretata sia da giurisprudenza di merito (e sul punto Cass. Sez. lav. 2 luglio 2014 n. 15070 e 20 maggio 2013 n. 12205, nonché Corte d'appello Bologna 30 maggio 2014), tutte comprovanti la sufficienza, sia pure con diverse modalità in relazione ai diversi regimi temporali, ai fini del verificarsi



della notifica, della formazione della ricevuta di consegna all'indirizzo, restando del tutto indifferente l'effettiva lettura di quanto trasmesso.

Nell'assetto attuale dunque, e vieppiù in forza di quanto la stessa norma suggerisce con quella dizione «a chi-
sura», ogni ragione che determini il mancato perfezionamento della notifica equivale ad omessa notifica ed esige il passaggio alla forma successiva, quella della notifica a mezzo dell'Ufficiale giudiziario «di persona».

Il richiamo alla notifica «di persona» di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 1929/1959 pone subito un primo problema di compatibilità tra la nuova disciplina e la disposizione di cui all'art. 140 del codice procedura civile, nel caso in cui si parli di impresa individuale, ossia di notifica ad una persona fisica, sia pure, *de iure*, solo nella sede della impresa che questa eserciti; l'Ufficiale giudiziario dovrà limitarsi, nei casi di mancata consegna nelle ipotesi ivi previste, al mero deposito dell'atto o dovrà predisporre il corredo di incumbenti previsti nell'art. 140 del codice di procedura civile, (affissione alla porta dell'ufficio ed invio della raccomandata con l'avviso di avvenuto deposito; incumbenti sui quali è intervenuta, proprio in favor del notificato ed a garanzia dell'effettività della conoscenza, la sentenza della Consulta n. 3/2010)? In questo caso, tuttavia, si può forse ipotizzare la possibilità di una interpretazione della norma costituzionalmente orientata, e dunque ritenete che, col richiamo alla notifica «di persona», la norma voglia operare un richiamo anche agli incumbenti di cui all'art. 140 del codice di procedura civile. È vero che ciò sembra togliere senso alla innovazione dell'art. 15 l.f., in specie nella parte in cui dispone che alla notifica basta il deposito preso la casa comunale; tuttavia occorre considerare che la disposizione, che si pone certamente come speciale rispetto a quelle delle notifiche ordinarie previste dal codice, contiene in sé entrambi i riferimenti (uno testuale ed uno col metodo del rinvio), sì che essi si pongono sullo stesso piano di validità, non risultando in posizione di reciproca deroga. All'interprete è perciò possibile ritenere, anche al fine di dirimere il possibile contrasto tra il rinvio all'art. 140 del codice di procedura civile e la dichiarata sufficienza del deposito, che la interpretazione, consentita dal testo e dal sistema dei principi sulle notifiche, possa essere quella già segnata dalle sentenze della Consulta (si ribadisce, sempre con riguardo ai soli incumbenti a garanzia), individuando così il «deposito» testualmente previsto come una parte del più ampio procedimento previsto col richiamo indiretto (tramite l'art. 107 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1229/59) all'art. 140 del codice di procedura civile. Non si può negare che il problema esista anche con riferimento alla deroga operante rispetto ai luoghi di notifica, poiché qui il testo della legge preclude qualsiasi diversa interpretazione, richiamando sì le modalità dell'art. 107, decreto del Presidente della Repubblica n. 1229/59 ma limitandone l'espletamento solo presso la sede sociale risultante dal registro delle imprese. Se tale luogo, in presenza di una crisi dell'impresa, o come nel caso, di impresa in liquidazione, può risultare chiuso (come sovente capita di verificare nei procedimenti che sopraggiungono all'esame di questa Corte), tuttavia un temperamento è dato dalla sequela degli atti — affissione, deposito ed invio della raccomandata — sebbene resti l'interrogativo sul perché una simile modalità non possa e non debba esplicarsi anche in altri luoghi, fatto che *ex se* non sembra comportare particolari aggravii. Il richiamo alla sede dell'impresa non rende applicabile (o almeno non sembra che renda applicabile) agli imprenditori individuali la modalità di cui all'art. 143 del codice di procedura civile, posto che vi è un luogo conosciuto ed *ex lege* deputato alla notifica (fatto che esclude i presupposti di operatività della notifica agli irreperibili) presso il quale operare, in ipotesi, la notifica *ex art.* 140 del codice di procedura civile.

Nessuno spiraglio interpretativo è invece possibile per le disposizioni dell'art. 15 l.f. che riguardano le notifiche alle persone giuridiche e per le quali, invece, è da escludere che il richiamo coinvolga l'art. 140 del codice di procedura civile. Sono in proposito principi consolidati quelli secondo cui: a tenore dell'art. 145 del codice di procedura civile, la notifica alle società si considera adempiuta con la consegna dell'atto alla stessa presso la sede legale o, «in mancanza», con la consegna alla persona fisica che la rappresenta, sempre che il nominativo, la qualità e la residenza di questa siano indicati, nell'atto stesso; «è valida la notifica di un atto ad una persona giuridica presso la sede a mezzo del servizio postale, non essendovi alcuna previsione di legge ostativa al riguardo, purché mediante consegna a persone abilitate a ricevere il piego, mentre, in assenza di tali persone, deve escludersi la possibilità del deposito dell'atto e dei conseguenti avvisi presso l'ufficio postale; l'art. 145 del codice di procedura civile, infatti, non consente la notifica alle società con le modalità previste dagli articoli 140 e 143 del codice di procedura civile, e, quindi, con gli avvisi di deposito di cui all'art. 8 legge 20 novembre 1982 n. 890, che costituiscono modalità equivalenti alla notificazione *ex art.* 140 del codice di procedura civile, essendo questa riservata esclusivamente al legale rappresentante» (Cassazione civile, sez. VI, 13 settembre 2011, n. 18782; conformi, tra le altre, Cass. civ. 21 aprile 2009 n. 9447 e 7 giugno 2012 n. 9237). Nel caso, invece, si ammette che la notifica avvenga anche in assenza di consegna dell'atto e che si compia col solo deposito presso la casa comunale, ossia con forme che ricalcano quelle dell'art. 140 del codice di procedura civile epurato di tutte le garanzie poste ai fini della conoscenza/conoscibilità dell'atto.

La duplice previsione derogatoria — della esecuzione della notifica di persona presso a sede e del suo perfezionamento, quando tale modalità non sia fruttuosa, solo col deposito dell'atto — si risolve in una deroga alla disposizione di cui all'art. 115 del codice di procedura civile, introducendo una disparità di trattamento tra le notifiche «ordinarie» e



quelle del processo fallimentare che, a parere del collegio, non appare né ragionevole né motivata, a ciò non bastando l'urgenza cui la procedura è improntata, e che già giustifica sia la drastica riduzione di termini a difesa, sia la disposizione di cui al 5° comma dell'art. 15 l.f. (in forza della quale, in presenza di particolari ragioni di urgenza, il presidente del Tribunale può disporre che decreto e ricorso vengano portati a conoscenza delle parti «con ogni mezzo idoneo», «omessa ogni formalità non indispensabile alla conoscibilità degli stessi»). È peraltro una disparità di trattamento che va in direzione esattamente opposta a quella sancita da ripetuti insegnamenti della Consulta, intesi a rafforzare le garanzie sulla instaurazione del contraddittorio e sul conseguente diritto di difesa della parte; il mero deposito dell'atto presso la casa comunale non costituisce un mezzo idoneo a rendere conoscibile l'atto al suo destinatario, mancando qualsiasi altra cautela diretta a rendere edotto il notificato, cautela peraltro già ampiamente prevista e codificata in altri, e non differenti, casi.

Nel caso degli imprenditori collettivi — per il quale, all'interno dell'art. 15 l.f., il richiamo all'art. 140 del codice di procedura civile non è previsto, né è ipotizzabile in forza dell'ambito applicativo di tale norma, come offerta anche dal giudice di legittimità — non può pertanto operarsi alcuna interpretazione costituzionalmente orientata, attesa la portata speciale della norma, in forza della quale la notifica dell'istanza diretta alla dichiarazione di fallimento è validamente eseguita, quando presso la sede non possa effettuarsi la consegna, solo col deposito dell'atto presso la casa comunale, senza che possa farsi luogo ad applicazione analogica degli incombenti di cui all'art. 140 del codice di procedura civile, inapplicabile alla notifica alle società. Una tale interpretazione, totalmente additiva, è preclusa sia dalla specialità del procedimento che dal testo della disposizione, ed è comunque contraria a tutti i principi sopra richiamati, che già hanno ritenuto inapplicabile alle persone giuridiche il procedimento notificatorio dell'art. 140 del codice di procedura civile, testualmente negato dall'art. 145 del codice di procedura civile proprio perché inidoneo al suo scopo nei confronti di soggetti diversi dalle persone fisiche.

V'è da dire che il problema non resta superato dalla possibilità di eseguire la notifica anche nei confronti della persona fisica legale rappresentante. Anche tralasciando di considerare i dubbi sulla possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata (su cui il lume della Corte sarebbe indispensabile proprio per evitare le diversità di orientamenti che già si registrano) con riguardo all'applicabilità delle relative norme del codice di procedura, va detto che intanto il luogo della notifica è solo la sede dell'impresa — ossia un luogo reso già problematico proprio dalla crisi della stessa e comunque lo stesso luogo nel quale già non è andata a buon fine la notifica alla società — e, in secondo luogo, che la norma non prevede affatto (come invece fa l'art. 145 del codice di procedura civile) la necessità della notifica alla persona fisica in difetto di quella alla società, poiché questa è invece ritualmente attuata dal deposito presso la casa comunale.

In altre parole, la regolarità del procedimento notificatorio alla società resta consumata dal solo deposito dell'atto presso la casa comunale, senza alcuna necessità di dare conto e notizia di tale incombente, e ciò esclude che debba procedersi alla notifica alla persona fisica del legale rappresentante. Per contro, come detto, l'art. 145 del codice di procedura civile nega validità alla notifica che non sia stata consegnata nella sede della società, imponendo, nel caso di impossibilità (che equivale a mancanza della notifica), la notifica alla persona fisica legale rappresentante, cui si lega tutto il corredo delle garanzie di cui all'art. 140 del codice di procedura civile (e della sua forma omologa nel caso di notifica postale), nel caso di specie del tutto mancanti e non sostituite da modalità che rispondano all'esigenza di rendere quanto meno conoscibile l'atto.

Nemmeno può dirsi, almeno a parere di questo collegio, che il procedimento di cui all'art. 15 l.f. legittimamente introduca, con riferimento alle imprese persone giuridiche, una forma di notifica ad irreperibile, ossia una forma analoga a quella dell'art. 143 del codice civile, cui farebbe pensare la sufficienza del deposito dell'atto. La *ratio* di tale norma è quella di consentire l'avveramento della notifica nel caso in cui non si disponga di notizie su persone e luoghi utili al fine; in questo caso, invece, si omette di considerare che intanto il luogo è conosciuto (la sede dell'impresa), sicché del tutto irragionevole torna a presentarsi una modalità che: *a*) non è conferente rispetto alla situazione cui si applica (nell'art. 143 del codice di procedura civile il mero deposito dell'atto è motivato dall'inesistenza di luoghi e/o persone cui rimettere il e relativo avviso); *b*) si limita alla sola sede dell'impresa nel contempo escludendo sia l'ultimo comma dell'art. 115 del codice di procedura civile, sia la sequela di attività previste dall'art. 140 del codice di procedura civile. Anche in tal caso, dunque, torna ad evidenziarsi; almeno a parere di questa Corte, il duplice profilo della irragionevole disparità di trattamento e della lesione al diritto di difesa, connessa al vulnus del contraddittorio derivante da modalità inidonee alla conoscibilità dell'atto.

Ciò dà conto della non manifesta infondatezza della questione, per la ritenuta contrarietà della norma ai principi posti negli articoli 3 e 24 della Costituzione.

La questione che va sottoposta alla Corte appare inoltre rilevante ai fini della decisione, sebbene la rilevanza sia qui circoscritta all'ipotesi della notifica alla persona giuridica; è evidente che nel caso di accoglimento della prospettata



contrarietà alle norme costituzionali, il procedimento dovrebbe essere restituito al primo giudice o deciso con l'annullamento *tout court* della sentenza (a seconda che l'ipotesi si prospetti come nullità, o, come sembra più plausibile, come inesistenza della notificazione), mentre in caso diverso dovrebbe essere correttamente instaurato il contraddittorio, con conseguente esame del merito del reclamo.

P.Q.M.

La Corte d'appello di Catanzaro;

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante ai fini del giudizio di reclamo avverso la sentenza dichiarativa di fallimento della Toto Immobiliare Srl in liquidazione, proposto da Toto Vitaliano, nella qualità, e pertanto solleva la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, regio decreto n. 267/1942, con riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui, creando un'irragionevole disparità di trattamento rispetto alle norme ed ai principi in tema di notifiche alle persone giuridiche, dichiara eseguita la notifica dell'atto che non si sia potuto consegnare presso la sede della società col solo deposito presso la casa comunale, incumbente inidoneo alla conoscibilità dell'atto;

Dispone che a cura della Cancelleria vengano trasmessi gli atti alla Cancelleria della Corte costituzionale;

Dispone che a cura della Cancelleria questa ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;

Dispone la sospensione del presente giudizio di reclamo avverso la sentenza dichiarativa di fallimento n. 22/2015 del Tribunale di Catanzaro.

Deliberato in Catanzaro nella Camera di Consiglio del 25 maggio 2016

Il Presidente: MAJORE

16C00345

N. 251

Ordinanza dell'8 giugno 2016 della Commissione tributaria regionale di Venezia-Mestre sul ricorso proposto da Agenzia delle entrate - Direzione provinciale Treviso contro Eurometalnova Srl unipersonale

Imposte e tasse - Agevolazioni fiscali - Credito d'imposta per i costi di ricerca e sviluppo, attribuito dalla legge n. 296 del 2006 - Assoggettamento, disposto dal decreto-legge n. 185 del 2008, alla disciplina sul monitoraggio dei crediti d'imposta ai sensi del decreto-legge n. 138 del 2002 di tutti i crediti d'imposta vigenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 185 del 2008 - Procedura per selezionare le imprese concretamente autorizzate alla fruizione del beneficio tra quelle che avevano già avviato attività di ricerca prima del 29 novembre 2008 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 185 del 2008).

- Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, art. 29, commi 1, 2, lett. a), e 3.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DI VENEZIA-MESTRE

SEZIONE 5

Riunita con l'intervento dei signori:

Rosin Giuseppe, Presidente Est.;



Garbin Luciano, relatore;

Paronuzzi Luigi, giudice,

Ha emesso la seguente ordinanza sull'appello n. 1832/2015 depositato il 23 settembre 2015;

avverso la sentenza n. 110/2015 Sez. 9 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Treviso;

Contro: Eurometalnova Srl - Unipersonale Via San Pio X 40 31020 San Vendemiano difeso da: Dellabartola Gianmarco Viale G. Mazzini 11 - 00195 Roma e da Escalar Gabriele - Viale G. Mazzini 11 - 00195 Roma proposto dall'appellante: Agenzia delle entrate direzione provinciale Treviso

Atti impugnati: atto REC. CRED n. T6XCRTC00023/13 IRES-CRED.IMP. 2007

sull'appello n. 1895/2015 depositato il 5 ottobre 2015;

avverso la sentenza n. 110/2015 Sez. 9 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Treviso;

Contro: Agenzia delle entrate direzione provinciale Treviso proposto dagli appellanti: Eurometalnova Spa - Unipersonale Via San Pio X 44 - 31020 San Vendemiano TV

difeso da: Dellabartola Gianmarco Viale Mazzini 11 - 00195 Roma RM

difeso da: Escalar Gabriele Viale Mazzini 11 - 00195 Roma RM

Atti impugnati: Atto REC. CRED n. T6XCRTC00023/13 IRES-CRED. IMP 2007

FATTO E DIRITTO

L'atto impositivo in epigrafe - emesso il 15 marzo 2013 dall'Agenzia delle entrate - direzione provinciale di Treviso nei confronti di Eurometalnova s.p.a. unipersonale - recuperava la maggiore imposta di euro 46.335 più interessi e sanzioni, conseguente al disconoscimento del credito di imposta, che la contribuente aveva maturato nel 2007 ex art. 1 commi 280-283 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (finanziaria 2007), e che nel 2009 aveva utilizzato in compensazione, come previsto dall'art. 17 del decreto legislativo n. 241/1997. La contribuente, tuttavia, aveva perso il credito, dal momento che non aveva partecipato con domanda su apposito modello FRS alla procedura di ricognizione dei medesimo, come disposta in applicazione dell'art. 29 del decreto-legge 29 novembre 2008 n. 185, convertito in legge n. 2/2009.

La sentenza n. 110 in data 20 gennaio 2015 della Commissione tributaria provinciale di Treviso, sez. 9, ha respinto il ricorso della contribuente, in quanto effettivamente Eurometalnova s.p.a. non aveva presentato l'istanza con il detto modulo FRS, ed era dunque rimasta estranea alla procedura di selezione delle imprese ammesse alla fruizione del credito. Questo infatti - dapprima automaticamente riconosciuto dalla disposizione del 2006 per le attività di ricerca e sviluppo - con il decreto-legge del 2008 aveva poi subito il limite della capienza entro un tetto massimo posto al credito di imposta fruibile dalle imprese. Innovazione, questa, che aveva reso necessaria una procedura di selezione delle imprese da ammettere al credito di imposta, attuata per l'appunto con la presentazione, dalle 10,00 del 6 maggio 2009 sino alle 24,00 del 5 giugno 2009, da parte delle medesime di una domanda in via telematica su apposito modulo-questionario FRS.

La sentenza ha però accolto il ricorso della contribuente nei confronti dell'irrogazione di sanzioni, la cui l'applicazione è stata esclusa a norma dell'art. 8 del decreto legislativo n. 546/1992, per incertezza sulla portata e sull'ambito di applicazione della disposizione tributaria violata.

Contro la sentenza ha proposto appello la contribuente Eurometalnova s.p.a. ha proposto appello anche l'Agenzia delle entrate, nei confronti della parte che esclude l'applicazione di sanzioni.

Quanto al recupero di imposta disposto dall'Agenzia delle entrate in relazione al disconoscimento del credito dichiarato, questa Commissione non potrebbe che aderire alla decisione qui impugnata.

Da un lato, infatti, è pacifico che la ricorrente non ha partecipato alla selezione per il riconoscimento del credito conseguito con l'attività di ricerca e sviluppo avviata nel 2007, e cioè anteriormente all'entrata in vigore del citato decreto-legge n. 185/2008.

Dall'altro, non v'è dubbio che il citato art. 29 del decreto-legge apporti alle precedenti disposizioni delle modifiche, con l'introduzione, per i crediti conseguiti anteriormente, di un tetto massimo posto al credito di imposta fruibile dalle imprese, con la conseguente previsione di una selezione tra le imprese medesime, ed allo scopo di una procedura - poi correttamente attuata dall'Amministrazione -, consistente nella partecipazione delle imprese interessate al concorso per la ricognizione del credito, e nell'accoglimento delle domande secondo il criterio della priorità nel tempo stabilito, entro il limite del tetto massimo posto dal decreto-legge.



Questa Commissione, tuttavia, nutre dei dubbi in ordine alla legittimità costituzionale: sia del citato art. 29 comma 1, che dispone testualmente «...il monitoraggio di tutti i crediti di imposta vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, tenendo conto degli oneri finanziari previsti...», senza fare salvi di quelli già sorti per le attività di ricerca e sviluppo avviate prima dell'entrata in vigore, il 29 novembre 2008, del decreto-legge medesimo; sia dello stesso art. 29, comma 2 lett. a) e comma 3, i quali, per attività di ricerca e sviluppo avviate prima del detto 29 novembre 2008, prevedono - tra le domande di riconoscimento del credito trasmesse all'Agenzia delle entrate per via telematica nel tempo ed entro termine stabilito - l'accoglimento delle medesime secondo criterio dell'«ordine cronologico di arrivo», sino al raggiungimento del tetto massimo stabilito.

I dubbi - tali da dare luogo a questione di legittimità che appare non priva di fondamento - nascono in relazione ai parametri di cui all'art. 3 della Costituzione.

Innanzitutto, è necessario avere presente che le disposizioni originarie dell'art. 1 commi 280-283 della legge n. 286/2006 stabilivano un credito di imposta che entrava nel patrimonio del contribuente *ope legis*, per solo fatto di costi sostenuti per attività di ricerca industriale e studio precompetitivo; in altri termini un diritto soggettivo perfetto, il cui fatto costitutivo era il mero sostenimento dei costi. Di conseguenza, le citate disposizioni del decreto-legge n. 185/2008, sotto l'eufemismo sviante di monitoraggio, vanno in realtà ad incidere su diritti soggettivi, cui apportano delle limitazioni, o che addirittura aboliscono.

Ora, secondo le statuizioni della stessa Corte costituzionale, l'affidamento del cittadino sulla certezza delle situazioni giuridiche, quale essenziale elemento dello Stato di diritto, non può essere lesa da disposizioni retroattive, le quali danno vita ad un regolamento irrazionale di situazioni giuridiche soggettive fondate su leggi precedenti. Pertanto, mentre la potestà legislativa può senz'altro limitare o abolire benefici fiscali per iniziative imprenditoriali, con riferimento ad attività successive all'entrata in vigore delle norme limitative o abolitive, si deve dubitare della ragionevolezza, criterio postulato dall'art. 3 Cost., di una disposizione ablativa di crediti di imposta, quale citato art. 29, già entrati nel patrimonio del contribuente in relazione a costi già sostenuti.

Inoltre, la descritta procedura fissata dallo stesso art. 29 per selezionare - nel novero degli imprenditori già titolari di diritti di credito in relazione ad attività di ricerca e sviluppo già avviate - quelli destinati a fruire del credito, palesa ulteriori aspetti di irragionevolezza, in contraddizione con la disposizione dell'art. 3 Cost., e conduce a risultati che non si collegano al merito delle ragioni del credito di imposta, e nemmeno alla solerzia nell'esercizio delle stesse. Si pensi alla sproporzione tra le risorse disponibili e le domande di riconoscimento del credito ai fini della sua concreta fruizione, all'ampiezza del numero dei concorrenti, alla velocità dei meccanismi di trasmissione informatica: fattori che determinano una selezione sostanzialmente casuale, che si esaurisce in un tempo brevissimo e che porta a risultati dipendenti soprattutto dalla potenza e sofisticatezza delle apparecchiature informatiche di cui dispongono i singoli imprenditori contribuenti o i professionisti che li assistono. E tutto ciò determina una disparità di trattamento (in ordine alla fruizione del credito di imposta) di situazioni eguali (di contribuenti già titolari di diritti soggettivi perfetti di credito per attività già avviate prima dell'entrata in vigore del decreto-legge) in base ad un criterio di priorità cronologica che, per le sue concrete modalità di attuazione, non appare ragionevole.

In definitiva, le disposizioni del citato art. 29, cui si dovrebbe dare applicazione nel presente procedimento con una sentenza di conferma di quella impugnata, per più aspetti appaiono in contraddizione con l'art. 3 della Costituzione.

P.Q.M.

Letto l'art. 23 della legge n. 87/1953,

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante nel presente procedimento la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 comma 1 del decreto-legge n. 185/2008, nella parte in cui non fa salvi i diritti sorti - ai sensi della legge n. 296/2006, art. 1 commi 280-283 - in relazione ad attività di ricerca e sviluppo avviate prima del 29 novembre 2008, nonché del medesimo art. 29, commi 2 lett. a) e 3, in riferimento all'art. 3 della Costituzione;

Dispone la sospensione del presente procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata al presidente della Camera dei deputati e al presidente del Senato.

Venezia, 25 maggio 2016

Il Presidente: ROSIN



N. 252

*Ordinanza del 20 luglio 2016 della Corte d'appello di Milano - Sezione lavoro
nel procedimento civile promosso da Ministero della salute contro B.V.F.*

Salute (tutela della) - Indennizzo a causa di vaccinazioni obbligatorie - Spettanza anche a causa di vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, antinfluenzale - Mancata previsione.

- Legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati), art. 1, comma 1.

LA CORTE D'APPELLO DI MILANO

SEZIONE LAVORO

composta da:

dott.ssa Monica Vitali, presidente relatore;

dott. Giovanni Picciau, consigliere;

dott. Giovanni Casella, consigliere,

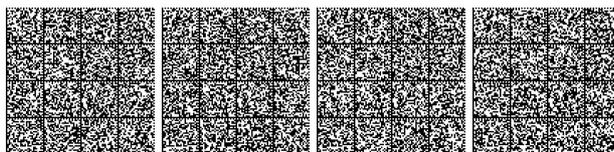
ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile in grado d'appello avverso la sentenza del Tribunale di Milano n. 3533/13 est. Colosimo tra Ministero della salute, in persona del Ministro *pro tempore* rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato di Milano, elettivamente domiciliato presso i suoi uffici, in Milano, via Freguglia n. 1 e B. V. F., rappresentato e difeso dagli avv. Paolo M. Angelone e prof. Franco Scarpelli, elettivamente domiciliato presso il loro studio in Milano, corso Italia n. 8, appellato;

A scioglimento della riserva di cui all'udienza del 4 maggio 2016,

Osserva

1. Con ricorso ex art. 442 del codice di procedura civile depositato in data 27 dicembre 2012 V. F. B., nato il 7 agosto 1948, aveva convenuto il Ministero della salute, esponendo di essere stato sottoposto alla profilassi vaccinale antinfluenzale, fortemente incentivata ai pensionati della sua fascia di età nelle campagne di sensibilizzazione del Ministero della salute, in data 2 novembre 2010 mediante somministrazione di vaccino «Vaxigrip» per via intramuscolare in sede deltoica; di aver avvertito improvvisamente in data 28 novembre 2010 impotenza funzionale all'arto superiore sinistro, ricevendo, dopo una serie di esami e visite specialistiche, la diagnosi di «Sindrome di Turner», descrivendosi l'obiettività clinica nel certificato in atti del 21/22 dicembre 2010 in termini di «paresi della muscolatura spalla-braccia-avanbraccio sinistro con ipertrofia. Non deficit sensitivi. EMG documenta marcata denervazione livello dei m. deltoide e sovraspinato»; di aver avanzato in data 21 aprile 2011 domanda di riconoscimento dell'indennizzo di cui all'art. 1, legge n. 210/1992, che la Commissione medico ospedaliera aveva respinto ritenendo non sussistente il nesso causale tra la vaccinazione e l'amiotrofia nevralgica della spalla sinistra con paralisi dei muscoli sovraspinato, deltoide e bicipite da denervazione del plesso brachiale riscontrata, in quanto «trattasi di vaccinazione raccomandata e pertanto non obbligatoria»; di aver proposto ricorso avverso il giudizio della C.M.O. al Ministero che in data 9 marzo 2012 lo respingeva ribadendo che la vaccinazione antinfluenzale non rientra tra quelle previste per il diritto di indennizzo dall'art. 1 legge n. 210/1992.

Ciò premesso, la difesa del B. richiamava la sentenza della Corte costituzionale n. 107/12 che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, comma I, legge 25 febbraio 1992, n. 210 nella parte in cui non prevede il diritto ad un indennizzo nei confronti di coloro che abbiano subito le conseguenze previste dallo stesso art. 1, comma I a seguito di vaccinazione contro il morbillo, la parotite e la rosolia, sottolineando come, anche nel caso in esame, si fosse trattato di vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, oggetto di insistite ed ampie campagne di informazione e raccomandazione da parte delle pubbliche autorità sanitarie nelle loro massime istanze, invocando, perciò, il riconoscimento del diritto all'indennizzo richiesto alla luce delle argomentazioni della Corte costituzionale in tema di affidamento della collettività nei confronti di quanto raccomandato dalle autorità per la salvaguardia, oltre che dell'interesse singolo, anche



dell'interesse collettivo e correlativo obbligo della collettività di accollarsi l'onere del pregiudizio individuale subito da coloro che a tali raccomandazioni hanno aderito.

2. Con sentenza n. 3533/13 del 10 ottobre 2013 il Tribunale di Milano, in accoglimento del ricorso, accertava e dichiarava che la «Sindrome di Parsonage Turner» da cui è affetto il B. è causalmente riconducibile alla vaccinazione antinfluenzale cui è stato sottoposto il 2 novembre 2010 e che è ascrivibile alla VI categoria della tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 834/1981, accertava e dichiarava il diritto del ricorrente all'indennizzo di cui all'art. 1, legge n. 210/1992, quantificato in relazione alla suddetta categoria e da rivalutarsi secondo il tasso di inflazione programmata anche sulla somma corrispondente all'indennità integrativa speciale, con decorrenza dall'1 maggio 2011.

Il tribunale è pervenuto a tale conclusione, interpretando in modo costituzionalmente orientato la disposizione in esame alla luce della citata decisione 16 aprile 2012, n. 107 del giudice delle leggi, sul presupposto che la vaccinazione cui si è assoggettato il B. rientri tra le ipotesi di vaccinazione raccomandata con chiare finalità preventive di tutela della collettività: ciò, ad avviso del primo giudice, è ricavabile, dalla circolare del Ministero della salute relativa al Programma di prevenzione e controllo dell'influenza per la stagione 2010-2011 (in atti quale allegato D dell'appellato) laddove precisa che «in accordo con gli obiettivi della pianificazione sanitaria nazionale con gli obiettivi specifici del programma di immunizzazione contro l'influenza, tale vaccinazione viene offerta attivamente e gratuitamente ai soggetti che per le loro condizioni personali corrano un maggior rischio di andare incontro a complicanze nel caso contraggano l'influenza», oltre che a persone di sessantacinque anni o più.

Il tribunale, poi, sulla base dell'istruttoria espletata, ha accertato, prima di tutto, che il B. pur avendo compiuto il sessantaduesimo anno di età — e non essendo quindi di età pari o superiore a 65 anni — era stato ritenuto dal medico di base soggetto a rischio di malattie polmonari e per tale ragione sottoposto alla vaccinazione raccomandata.

In secondo luogo, sulla scorta della consulenza tecnica di ufficio medico-legale sulla persona del ricorrente, che sussiste nesso eziologico tra la pratica vaccinale e la comparsa della «Sindrome di Parsonage Turner», i cui esiti, ormai stabilizzati, sono da ascrivere alla VI categoria della tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 834/81 (voce 18: nevriti e loro esiti permanenti).

3. Avverso tale sentenza del Tribunale di Milano, con ricorso depositato in data 15 novembre 2013 ha proposto appello il Ministero della salute, lamentando che:

il tribunale abbia ritenuto applicabile la legge n. 210/1992 al caso di specie, pur essendo stato allegato dal danneggiato di essere stato sottoposto ad una vaccinazione non obbligatoria, quale è pacificamente quella antinfluenzale, laddove l'art. 1, comma I, legge n. 210 cit. prevede il diritto all'indennizzo solo per i soggetti danneggiati a seguito di vaccinazioni obbligatorie o di somministrazione di emoderivati;

l'operazione interpretativa compiuta dal primo giudice, sostanziandosi in una inammissibile estensione dell'ambito applicativo della legge n. 210 cit., sia in contrasto con la giurisprudenza consolidata di legittimità che esclude l'applicazione della tutela di cui all'art. 1, comma I in esame al di là delle ipotesi specificatamente previste, in quanto norma eccezionale e, perciò, di stretta interpretazione;

il tribunale abbia — erroneamente — esteso l'ambito applicativo della disposizione in esame in base ad una lettura costituzionalmente orientata, sulla scorta della sentenza della Corte costituzionale n. 107/12, senza considerare che il caso del B. è diverso non solo da quello disciplinato dall'art. 1, comma I cit., ma anche da quelli per cui è intervenuta la sopra citata sentenza della Corte costituzionale con la conseguenza che «l'integrazione analogica» potrebbe essere attuata solo dalla Corte costituzionale attraverso una sentenza interpretativa;

il tribunale non abbia tenuto conto della circostanza che la rosolia, la parotite ed il morbillo, la cui profilassi vaccinale è stata oggetto dell'intervento della Corte costituzionale sopra citato, sono malattie che conducono, in una percentuale non irrilevante, di casi ad esiti infausti, cui non conduce il virus antinfluenzale di cui si controverte nel presente giudizio, se non per categorie particolari di soggetti, quali gli anziani e coloro che sono già indeboliti da altre patologie, tra i quali, comunque, non sarebbe rientrato il B., all'epoca della somministrazione del vaccino solo sessantaduenne;

il tribunale abbia errato, aderendo alle conclusioni della consulenza tecnica di ufficio disposta in primo grado, nel ritenere sussistente il nesso di causalità tra la vaccinazione cui è stato sottoposto l'odierno appellato e l'insorgere della «Sindrome di Parsonage Turner», dovendosi ritenere che tale conclusione sia definibile in termini scientifici come mera possibilità — alla luce delle stesse considerazioni del consulente laddove dà atto che soltanto nel 15% dei casi dei pazienti affetti dalla patologia in esame è riscontrabile una recente vaccinazione — e non di probabilità né tantomeno di certezza.



4. L'appellato V. F. B. ha resistito, concludendo per il rigetto del gravame, in particolare contestando le affermazioni di controparte in punto di insussistenza del nesso di causalità e sottolineando il vincolo solidaristico tra coloro che decidono di collaborare volontariamente, in presenza di diffuse e reiterate campagne di comunicazione a favore della pratica di vaccinazioni, alla salvaguardia di tale interesse collettivo e la collettività che deve accollarsi, piuttosto che non il singolo danneggiato, l'onere del pregiudizio individuale al verificarsi di eventi avversi e di complicanze di tipo permanente a causa di vaccinazioni effettuate nei limiti e secondo le forme di cui alle previste procedure.

5. Ciò premesso, ad avviso di questa corte le censure dell'appellante non sono fondate con riferimento alla asserita mancata dimostrazione del nesso di causalità tra la somministrazione del vaccino e l'insorgenza della malattia: prima di tutto, in sede di elaborato peritale il consulente aveva già riportato i dati ricavabili dalla letteratura scientifica, ove sono descritti casi di insorgenza della «Sindrome di Parsonage Turner» a seguito di vaccinazione, concludendo per un giudizio di probabilità della correlazione causale, in relazione alla cronologia di comparsa dei sintomi, al fattore di rischio rappresentato dalla vaccinazione e all'assenza di altri fattori di rischio in grado di rappresentare una valida alternativa causale.

In sede di chiarimenti, all'udienza del 4 maggio 2016 lo stesso consulente tecnico di ufficio ha precisato come, da un punto di vista epidemiologico, il fatto che sulla generalità degli affetti dalla «Sindrome di Parsonage Turner» sia stata riscontrata una percentuale del 15% che nei giorni immediatamente precedenti era stata sottoposta a pratica vaccinale è un dato rilevante che, se valutato insieme agli altri dati anamnestici negativi, alla circostanza che fossero trascorse circa quattro settimane tra la somministrazione del vaccino e le prime manifestazioni della patologia e al rilievo che la paresi della muscolatura si fosse manifestata dal lato sinistro, proprio ove era stato iniettato il vaccino per via intramuscolare deltoidea, fa concludere per una correlazione causale o — quantomeno — concausale in termini probabilistici.

In applicazione giuridico del principio dell'equivalenza delle cause e del noto arresto giurisprudenziale di legittimità del più probabile che non, valuta il collegio che le censure dell'appellante siano pertanto infondate, mentre in ordine alla ascrivibilità alla VI categoria della tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 834/81 (voce 18: nevriti e loro esiti permanenti) dei postumi accertati nel B. alcuna contestazione è stata avanzata dall'appellante né alcuna altra contestazione è stata espressa dal Ministero in ordine alla ritualità della domanda di indennizzo.

6. Questo collegio è consapevole che l'art. 1, comma I, legge n. 210/1992 riconosce il diritto ad un indennizzo da parte dello Stato, alle condizioni e nei modi stabiliti dalla medesima legge, a chiunque abbia riportato lesioni o infermità dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica «a causa di vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di una autorità sanitaria».

Peraltro, la vaccinazione antinfluenzale cui è stato sottoposto il B., se pur non obbligatoria, è stata oggetto di raccomandazione da parte del Ministero della salute come emerge dalla circolare dello stesso Ministero relativa al Programma di prevenzione e controllo dell'influenza per la stagione 2010-2011 (in atti quale allegato D dell'appellato), laddove precisa che «in accordo con gli obiettivi della pianificazione sanitaria nazionale con gli obiettivi specifici del programma di immunizzazione contro l'influenza, tale vaccinazione viene offerta attivamente e gratuitamente ai soggetti che per le loro condizioni personali corrano un maggior rischio di andare incontro a complicanze nel caso contraggano l'influenza». Tale campagna di vaccinazione viene definita «mezzo efficace e sicuro per prevenire la malattia e le sue complicanze» in linea con le indicazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità per prevenire forme gravi e complicate di influenza e ridurre la mortalità prematura in gruppi ad aumentato rischio di malattia grave. Né può essere messo in dubbio che l'appellato rientrasse in tali gruppi, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, dal momento che, pur non essendo di età pari o superiore a 65 anni, era affetto da broncopneumopatia cronica ostruttiva — come risulta dalla certificazione del Pronto soccorso dell'Ospedale di Verbania del 29 novembre 2010 in atti quale doc. 2 del fascicolo dell'appellato.

7. Questa corte è altresì consapevole che con la sentenza della Corte costituzionale 16 aprile 2012, n. 107 richiamata dal tribunale — e con le precedenti 16 ottobre 2000, n. 423 e 26 febbraio 1998, n. 27 — sia stato ritenuto il diritto all'indennizzo di cui all'art. 1, comma I cit. anche nelle ipotesi in cui la lesione alla salute sia derivata da un trattamento vaccinale non obbligatorio, bensì raccomandato dall'autorità sanitaria pubblica per ragioni di tutela della salute pubblica, e precisamente dalla vaccinazione contro il morbillo, la parotite e la rosolia.

Ciò in quanto, in presenza di diffuse e reiterate campagne di comunicazione a favore della pratica vaccinale, resta del tutto irrilevante o indifferente che, nel raggiungimento dell'interesse obiettivo della più ampia immunizzazione dal rischio di contrarre la malattia, l'effetto cooperativo della popolazione sia riconducibile ad un obbligo o ad una persuasione, dal momento che «è, infatti, naturale che si sviluppi un generale clima di affidamento nei confronti di quanto raccomandato: ciò che rende la scelta adesiva dei singoli, al di là delle loro particolari e specifiche motivazioni, di per sé obiettivamente votata alla salvaguardia anche dell'interesse collettivo.



Corrispondentemente a questa sorta di cooperazione involontaria nella cura di un interesse obiettivamente comune, ossia autenticamente pubblico, apparirà naturale reputare che tra collettività ed individui si stabiliscano vincoli propriamente solidali, nel senso (...) che, al verificarsi di eventi avversi e complicità di tipo permanente (...) debba essere, per l'appunto, la collettività ad accollarsi l'onere del pregiudizio individuale piuttosto che non i singoli danneggiati a sopportare il costo del beneficio collettivo» (Corte costituzionale n. 107/12 cit.).

8. Diversamente dal primo giudice, questo collegio valuta, tuttavia che, in presenza del dato letterale dell'art. 1, comma I, legge n. 210/1992, non possa giustificarsi una interpretazione costituzionalmente orientata che conduca nel caso di specie alla disapplicazione della normativa in esame, avendo la decisione invocata riguardato patologie diverse da quella ora in discussione e potendo operare solo entro gli stretti confini dell'oggetto specifico individuato dal relativo dispositivo, anche perché nel caso del vaccino influenzale, diversamente da quello cosiddetto trivalente, sono particolarmente accentuate le esigenze di protezione della collettività contro la pandemia.

Ciò induce questa corte a proporre, invece, una nuova questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma I, legge n. 210/1992 nella parte in cui non prevede che il diritto all'indennizzo, istituito e regolato dalla stessa legge ed alle condizioni ivi previste, spetti anche ai soggetti che abbiano subito lesioni di infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essere stati sottoposti a vaccinazione antinfluenzale, non obbligatoria, ma raccomandata.

La questione, invero, appare rilevante per le considerazioni sopra esposte — sussistendo ogni altra condizione per il riconoscimento del richiesto indennizzo così da essere decisiva per l'esito della controversia — e non manifestamente infondata in relazione al diritto-dovere di solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione, al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione e al diritto alla salute di cui all'art. 32 della Costituzione.

Rileva in proposito questa corte che, nella fattispecie in esame, in difetto di una prestazione indennitaria, il singolo danneggiato sarebbe costretto a sopportare le conseguenze negative di un trattamento sanitario effettuato non solo nel suo interesse, bensì anche e soprattutto nell'intera collettività, in rapporto al carattere di pandemia del virus, come affermato nelle raccomandazioni del Ministero più volte citate, carattere che incide non solo sul diritto alla salute, ma anche sui costi della sanità pubblica.

Con l'ulteriore corollario di una differenziazione di trattamento tra coloro che hanno subito una vaccinazione per obbligo di legge e coloro che vi si sono sottoposti aderendo all'appello alla collaborazione ad un programma sanitario pubblico, riservando a questi ultimi un trattamento deteriore (arg. ex Corte costituzionale n. 27/98 e n. 423/00), e della lesione del diritto alla salute della fascia di popolazione più anziana e debole.

9. Della risoluzione del dubbio sopra prospettato va, dunque, investito il giudice delle leggi secondo le regole di cui agli articoli 137 della Costituzione e legge n. 87/1953.

P.Q.M.

Visti gli articoli 137 della Costituzione e 23 della legge n. 87/1953;

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma I, legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati) nella parte in cui non prevede che il diritto all'indennizzo, istituito e regolato dalla stessa legge ed alle condizioni ivi previste, spetti anche ai soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essere stati sottoposti a vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, antinfluenzale, in riferimento agli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione;

Sospende il presente giudizio;

Ordina alla cancelleria di trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale;

Ordina alla cancelleria, di notificare la presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e di notificarla ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, 20 luglio 2016

Il Presidente relatore: VITALI



N. 265

Ordinanza del 5 ottobre 2016 del Tribunale di Trieste sui ricorsi proposti da Simeoni Federico e altri contro Ministero dell'interno, Presidenza del Consiglio dei ministri

Elezioni - Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati (c.d. *Italicum*) - Attribuzione del premio di maggioranza al secondo turno di ballottaggio tra le due liste con il maggior numero di voti.

- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), artt. 1, comma 1, lett. *f*), e 2, comma 25, [sostitutivo dell'] art. 83, in relazione al novellato comma 5 [, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati)].

Elezioni - Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati (c.d. *Italicum*) - Opzione per un collegio del candidato capolista eletto in più collegi plurinominali.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), art. 85, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati).

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI TRIESTE

nella persona della dott.ssa Monica Pacilio, decidendo sul ricorso *ex art. 702-bis* codice di procedura civile proposto da:

Federico Simeoni con l'avv. Sbisà Giuseppe;
Paolo Fontanelli con l'avv. Sbisà Giuseppe;
Luigi Del Piccolo con l'avv. Sbisà Giuseppe;
Giancarlo Castellarin con l'avv. Sbisà Giuseppe;
Marco Greatti con l'avv. Sbisà Giuseppe;
Luca Campanotto con l'avv. Sbisà Giuseppe;

Contro:

Ministero dell'interno (C.F. 80025500325) con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato di Trieste;
Presidenza del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587) con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato di

Trieste;

letti gli atti, udite le parti, pronuncia la seguente ordinanza.

I ricorrenti hanno attivato il procedimento sommario di cognizione (art. 702-*bis* e ss. codice di procedura civile), evocando in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dell'interno chiedendo che fosse accertato che il loro diritto di «votare conformemente alla Costituzione» è leso da alcune norme della legge elettorale n. 52 del 6 maggio 2015 (il c.d. *Italicum*), così come sostituite o modificate dal decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 30 marzo 1957.

Hanno allegato di essere cittadini italiani friulanofoni iscritti alle liste elettorali.

I ricorrenti hanno argomentato in ordine alla sussistenza del loro attuale interesse ad agire tenuto conto del disposto dell'art. 1, comma I, lettera *c*) della legge n. 52 del 2015 che dispone: «la Camera dei deputati è eletta secondo le disposizioni della presente legge a decorrere dal 1° luglio 2016» evidenziando che la legge è stata promulgata ed è entrata in vigore e, inoltre, con la promulgazione del decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 122, la legge ha avuto parziale attuazione, con la suddivisione dell'Italia in circoscrizioni e collegi.

In forza dell'art. 2, comma 36 della legge n. 52 del 2016, le disposizioni ritenute lesive del proprio diritto di voto avrebbero trovato applicazione in occasione delle «prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della presente legge».

Dunque i ricorrenti evidenziano che le prossime elezioni per il rinnovo del Parlamento saranno regolate da tali disposizioni e che sussiste il loro interesse attuale a vederne accertata la contrarietà a Costituzione, prima ancora che vengano indette elezioni dato che la semplice entrata in vigore del testo di legge contestato comportava di per sé la lesione del diritto di voto. Indicate specificamente le norme di legge e i parametri costituzionali ritenuti violati hanno



concluso in via preliminare per l'accertamento della violazione del loro diritto di voto, previa rimessione delle questioni così sollevate alla Corte costituzionale.

La Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'interno si sono costituiti concludendo per l'infondatezza e l'inammissibilità del ricorso, che deriverebbe dal fatto che con il ricorso si intende porre in discussione le scelte politiche del legislatore. Hanno eccepito la carenza di interesse ad agire ex art. 100 codice di procedura civile in quanto la nuova legge elettorale non era ancora entrata in vigore, essendo applicabile a decorrere dal 1° luglio 2016 e non potendosi, pertanto postulare che una norma di legge non entrata in vigore possa ledere un diritto.

Motivi della decisione

I. Va preliminarmente affrontata la questione dell'inammissibilità e dell'interesse ad agire. Quanto alla prima, deve evidenziarsi che l'ammissibilità di un'azione può riguardare l'esistenza dei presupposti o le condizioni di un'azione. La possibilità di sindacare le scelte legislative può assumere invece rilevanza per vagliare la fondatezza o meno della domanda e non anche per la sua ammissibilità.

Per quanto concerne l'interesse ad agire, poiché la legge n. 52 del 2015 è applicabile a partire a partire dal 1° luglio 2016 (come disposto dall'art. 2, comma 36), non può porsi in discussione l'interesse delle parti all'accertamento richiesto. Una volta emesso il decreto di convocazione dei comizi elettorali, non vi sarebbe più uno spazio di tutela effettiva per l'elettore che non potrebbe ottenere pronunce giurisdizionali che incidano sulle elezioni, anche se svolte sulla base di norme poi dichiarate incostituzionali (tale è appunto la situazione che si è verificata nel giudizio che ha portato alla sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014).

II. Va ora affrontata la questione della rilevanza nel giudizio *a quo* delle questioni di costituzionalità.

Sovviene in ausilio la Corte costituzionale, che ha osservato come «la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo* non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogni volta sia individuabile nel giudizio principale un separato e distinto dalla questione (o delle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi» «anche allo scopo di scongiurare la esclusione di ogni garanzia e di ogni controllo su taluni atti legislativi (sent. n. 59 del 1957, sent. n. 4 del 2000, sent. n. 1 del 2014).

Nel caso di specie tale condizione è soddisfatta perché il *petitum* oggetto del giudizio principale è costituito dalla pronuncia di accertamento del diritto azionato, in ipotesi condizionata dalla decisione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale. Deve pertanto escludersi, anche nel presente caso, che la proposta questione di costituzionalità esaurisca in sé ogni aspetto della controversia di merito.

III. Il Parlamento ha approvato (in prima deliberazione al Senato nella seduta del 13 ottobre 2015 e dalla Camera nella seduta dell'11 gennaio 2016 e, in seconda deliberazione, dal Senato nella seduta del 20 gennaio 2016 e dalla Camera nella seduta del 12 aprile 2016) un testo di legge di riforma costituzionale, sottoposto a *referendum*, ex art. 138 Costituzione. La riforma costituzionale attualmente in itinere prevede, per quanto di rilievo nel presente procedimento, il superamento del c.d. bicameralismo perfetto con l'adozione di un bicameralismo «differenziato» che conferma l'articolazione del Parlamento in due rami, la Camera dei deputati e il Senato, ma che nel nuovo assetto avranno composizione diversa e funzioni in gran parte non coincidenti e, in particolare, non parteciperanno più in modo paritario alla funzione legislativa.

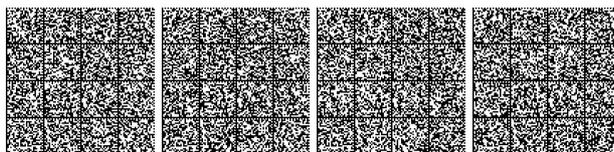
Poiché tali norme non sono entrate in vigore, deve ritenersi persistente l'interesse ad agire delle parti.

IV. Si passerà ora alla verifica della manifesta infondatezza delle questioni sollevate. Su di esse vi è stata già una pronuncia alla quale questo giudice ritiene di uniformarsi, condividendone pienamente le argomentazioni (ordinanza Tribunale Torino, Sez. I, 5 luglio 2016).

La parte ricorrente denuncia l'illegittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge elettorale n. 52 del 6 maggio 2015 in relazione a più articoli della Carta costituzionale.

Le censure sono articolate in quattordici motivi che saranno esaminati in modo separato (ad eccezione dei motivi 4 e 12, nonché 10 e 13, che saranno, invece, esaminati «a coppie», per ragioni di chiarezza), incominciando da quelli che il Tribunale ritiene essere manifestamente infondati (numeri 1, 2, 3, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 12 e 13), per trattare infine i motivi 6 e 8, rispetto ai quali il dubbio di illegittimità non appare manifestamente infondato.

Secondo i ricorrenti la legge n. 52 del 2015 sarebbe incostituzionale perché approvata con una procedura diversa da quella prevista per la legge elettorale dalla Carta costituzionale all'art. 72, comma 4, e precisamente con l'adozione



da parte del Governo del sistema della c.d. «questione di fiducia» ex art. 116 Regolamento parlamentare; la procedura di approvazione della legge con «riserva di assemblea» prevista dalla norma costituzionale citata sarebbe incompatibile con la procedura prevista dall'art. 116 Regolamento parlamentare.

La questione è manifestamente infondata.

Invero, l'art. 72 prevede al primo comma che «Ogni disegno di legge, presentato a una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che lo approva articolo per articolo e con votazione finale»; al terzo comma prevede che «Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso o votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto.

Il quarto comma prevede che «La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale ...».

Ritengono i ricorrenti che per la legge elettorale non possano essere adottate procedure diverse da quella definita «normale» dall'art. 72 Costituzione che prevede l'esame diretto del testo da parte della Camera, con approvazione articolo per articolo e votazione finale.

La procedura speciale prevista dall'art. 116 Regolamento della Camera, in quando si discosterebbe da tale paradigma, non potrebbe essere applicata per la formazione della legge elettorale, non avendo il Governo, in questo caso, la corrispondente prerogativa.

È noto che per gli articoli 1, 2 e 4 della legge n. 52 del 2015 il Governo ha effettivamente posto la c.d. «questione di fiducia» così adottando, alla Camera, la procedura prevista dal Regolamento parlamentare all'art. 116, comma 4 che prevede, quanto alla procedura per il «mantenimento di un articolo», che la votazione avvenga sul singolo articolo «dopo che tutti gli emendamenti sono stati illustrati» e che, in caso di approvazione «gli emendamenti stessi si intendono respinti».

Secondo la medesima disposizione, quando venga posta «la questione di fiducia» la votazione avviene per appello nominale, con facoltà per un solo deputato per ciascun gruppo di rendere dichiarazioni di voto.

L'art. 116 Regolamento della Camera non indica, al quarto comma, la legge elettorale tra le materie per le quali viene espressamente esclusa la possibilità di adottare la descritta procedura di voto (ossia per le quali il Governo non può porre la «questione di fiducia»).

L'art. 49 dello stesso Regolamento prevede, invece, che sulle leggi elettorali (così come su altri «argomenti») la votazione debba avvenire a scrutinio segreto ma solo se ne venga fatta esplicita richiesta.

L'art. 24, comma 12 stesso Regolamento prevede inoltre che quando un progetto di legge debba essere votato a scrutinio segreto non possa essere oggetto di contingentamento dei tempi (salvo diversa unanime delibera della Conferenza dei capigruppo).

Le norme regolamentari citate devono essere lette congiuntamente e, dal loro combinato disposto, si ricava, per quanto concerne il voto di approvazione alla Camera di una legge elettorale, che il Governo può porre la questione di fiducia, e quindi ricorrere alla speciale procedura di voto indicata dall'art. 116 del Regolamento per la quale, tuttavia, può essere richiesta (ma deve appunto esserlo) la votazione a scrutinio segreto, invece che per appello nominale, con conseguente divieto, in tal caso, di contingentamento dei tempi di discussione.

Questa procedura non si discosta, in termini sostanziali, dalla c.d. procedura «normale» prevista dall'art. 72, primo e quarto comma della Costituzione.

Infatti la procedura c.d. «normale» di cui al primo comma prescrive che la votazione avvenga «articolo per articolo e con votazione finale» ed essa consiste in una riserva all'assemblea dell'esame diretto e della approvazione del testo di legge la cui *ratio* è quella di assicurare che su certi argomenti vi sia ampia e piena partecipazione alla formazione della legge anche da parte delle minoranze.

Tale riserva di assemblea, nella sostanza, viene assicurata anche dalla procedura di cui al citato art. 116, comma 4 del Regolamento parlamentare in quanto esso prevede che si proceda, come è in effetti avvenuto, all'esame del singolo articolo e degli emendamenti, con votazione sul singolo articolo (con decadenza automatica degli emendamenti solo in caso di voto favorevole all'articolo).

La circostanza che un Governo ricorra alla questione di fiducia per certe materie è suscettibile di generare responsabilità politica ma non necessariamente illegittimità costituzionale.



Con il secondo motivo la parte ricorrente censura gli articoli 1, comma 1, lettera *f*) nella parte in cui prevede che «sono attribuiti comunque 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi» e 2 comma 25 capoverso «art. 83» con particolare riferimento ai commi: 1 numeri 5 e 6, 2, 3 e 4 in relazione agli articoli 1 comma secondo e 61 Costituzione.

Le norme prevedono, molto in sintesi, che vengono attribuiti «comunque 340 seggi» (il c.d. premio di maggioranza) alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi. Ne viene censurata l'irrazionalità in quanto nulla viene disposto per regolare l'ipotesi in cui due liste raggiungano, nella stessa tornata elettorale, «almeno il 40% dei voti validi» con conseguente diritto, per ciascuna di esse, di vedersi attribuire il premio di maggioranza, cosa però non possibile, non potendosi attribuire un numero di seggi superiore a quello massimo immodificabile previsto dalla Costituzione.

La parte ricorrente sostiene che la questione non potrebbe essere risolta in via interpretativa, in quanto qualsiasi soluzione produrrebbe conseguenze illegittime.

Sarebbe assurdo e irrazionale interpretare la norma non attribuendo a nessuna delle due liste la vittoria e, quindi il premio di maggioranza;

Sarebbe arbitrario attribuire il premio di maggioranza alla lista che risultasse vincente anche per un solo voto (in quanto nulla prevede la legge);

Sarebbe arbitrario e non conforme alla legge indire il turno di ballottaggio in presenza di due liste che hanno superato lo sbarramento del 40% (essendo invece il ballottaggio previsto solo in caso di mancato raggiungimento di questa soglia).

La questione, come posta, è manifestamente infondata.

Si deve anzitutto osservare che la parte ricorrente muove da un presupposto non condivisibile e non conforme ai generali canoni interpretativi di una disposizione normativa.

Infatti viene censurato, per irrazionalità, l'art. 1, comma 1, lettera *f*) nella sola parte in cui prevede: «la presente legge, mediante le necessarie modificazioni al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati e le altre disposizioni in diretta correlazione con le medesime modificazioni stabilisce: ... sono attribuiti comunque 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale almeno il 40% dei voti validi ...».

Deve tuttavia osservarsi che la norma prosegue, con la seguente espressione «o, in mancanza, a quella che prevale in un turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di appuntamento tra i due turni di votazione».

Dunque, l'art. 1, lettera *f*) legge n. 52 del 2015, nella sua interezza, indica che la soglia di «almeno» il 40% è quella che consente l'attribuzione del premio di maggioranza, in presenza della quale è escluso il ricorso al turno di ballottaggio.

La medesima disposizione contiene un criterio di indubbio carattere generale, che è quello della prevalenza della lista che ha ottenuto il maggior numero di voti.

Tale criterio è menzionato espressamente per individuare il vincitore del premio di maggioranza al turno di ballottaggio ma esso è certamente utilizzabile, proprio per la sua valenza generale, nell'ipotesi prevista dai ricorrenti, ossia del superamento da parte di due liste dello sbarramento del 40%.

In tal caso la norma non potrebbe che essere interpretata ritenendo che debba essere considerata vincitrice, con diritto di accedere al premio di maggioranza, quella tra le due liste che abbia ottenuto, rispetto all'altra, il maggior numero di voti.

Non si ravvisano ostacoli a questa interpretazione, pure presa in considerazione dalla parte ricorrente, che immodificabilmente afferma che si tratterebbe di ipotesi «non prevista» (quella, teorica, di prevalenza di una lista sull'altra, anche per un solo voto).

La *ratio* della disposizione è infatti quella di attribuire il premio di maggioranza a fini di stabilità e di «governabilità» alla lista o gruppo di liste collegate che abbia ottenuto più voti. Stabilità e governabilità sono parametri che possono ricondurre a ragionevolezza la scelta legislativa, che appare idonea ad assicurare la rappresentatività dell'assemblea parlamentare.

È allora corretto e conforme alla Costituzione interpretare la disposizione, leggendola nella sua totalità, nel senso che essa prevede che in caso in cui due liste raggiungano la soglia del 40% al primo turno, il premio di maggioranza debba essere attribuito alla lista che, così come previsto per il turno di ballottaggio, ottenga un numero di voti superiore rispetto all'altra.



Si deve del resto osservare che la verifica del raggiungimento della soglia del 40% viene effettuata sulla base della cifra elettorale nazionale raggiunta da ciascuna lista (v. art. 2, comma 25, contenente la riformulazione dell'art. 83 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957), dato che viene ottenuto dalla «somma delle cifre elettorali circoscrizionali conseguite nelle singole circoscrizioni dalle liste aventi il medesimo contrassegno», ma è ben possibile che si tratti di liste che, in termini assoluti, hanno ricevuto un differente numero di voti (espressi e validi, evidentemente).

Con il terzo motivo si censurano gli articoli 1, comma 1, lettera *f*), 2, comma 25 capoverso «art. 83» numeri 5 e 6, commi 2 e 5; capoverso «art. 83-*bis*» commi 1, numeri 1, 2 e 3 e 4 della legge n. 52 del 2015 in relazione agli articoli 1, 3, 48, 49, 51 e 67 della Costituzione.

I ricorrenti prendono in considerazione la possibilità che, in presenza di una forte dispersione del voto verso liste che non raggiungano la soglia del 3%, si verifichi il caso che una lista ottenga 340 seggi al primo turno, ma che non raggiunga la percentuale del 40%.

Affermano che, in questo caso, non si potrebbe attribuire il premio di maggioranza (per difetto del presupposto del raggiungimento di una soglia di almeno il 40%) né si potrebbe applicare la norma di «salvaguardia» prevista dall'art. 83, comma 1, n. 7) che consente di mantenere ferma l'attribuzione dei 340 seggi conquistati al primo turno costringendo tale lista, oggettivamente maggioritaria, al ballottaggio.

Si produrrebbe allora l'effetto — secondo i ricorrenti irragionevole e contraddittorio rispetto ai fini dichiarati dal legislatore — di costringere una lista che ha già la maggioranza dei seggi a confrontarsi al ballottaggio con la seconda lista per numero di voti.

L'irragionevolezza e la contraddittorietà denunciate dai ricorrenti, inoltre, sarebbero ancor più evidenti qualora, all'esito del suddetto ballottaggio, risultasse vincente la lista che al primo turno aveva preso meno voti dell'altra.

Anche questo motivo appare manifestamente infondato essendo basato su una interpretazione non conforme al dettato normativo.

L'art. 83, comma 1, numeri 3, 4, 5, 6 e 7 prevede che l'ufficio centrale nazionale, dopo avere determinato la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista, procede al riparto dei seggi tra le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 3% dei voti validi espressi e le liste rappresentative delle minoranze linguistiche, ottenendo così il «quoziente elettorale nazionale». Con la divisione della cifra elettorale nazionale per il quoziente ottenendo così il numero di seggi da attribuire a ciascuna lista.

Effettuata tale operazione, verifica se la lista con maggiore cifra elettorale abbia raggiunto il 40% dei voti validi espressi (ipotesi prevista dal n. 5) e verifica se tale lista abbia ottenuto almeno 340 seggi e, qualora una lista abbia ottenuto 340 seggi «resta ferma l'attribuzione dei seggi» effettuata in base al n. 4.

La norma indica quindi che, nel caso in cui una lista al primo turno non abbia raggiunto il 40% dei voti, calcolato ai sensi del n. 2 del nuovo testo dell'art. 83 decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 (che è il comma 25 dell'art. 2 legge n. 52 del 2015) ma abbia conseguito «almeno 340 seggi» (avendo così la maggioranza) dei seggi alla Camera, tale attribuzione viene mantenuta ferma (in base appunto al n. 7 dell'art. 83), il che significa che essa non viene messa in discussione per il fatto di non avere raggiunto anche la soglia del 40% dei voti validi.

Questo significa, non apparendo altrimenti la disposizione citata avere un significato, che in tale ipotesi la lista o coalizione di liste che abbia ottenuto tale risultato, non è costretta ad andare al ballottaggio.

In sostanza le norme in esame, lette nel loro insieme, indicano che il premio di maggioranza debba essere attribuito alla lista che raggiunga il 40% terzo dei voti validi espressi (ovvero, in caso di parità, a quella che abbia ottenuto il 40% e il numero di voti più alto in termini assoluti) ma che non abbia anche conseguito 340 seggi.

Se però una lista, pur al di sotto della soglia del 40% ha ottenuto comunque 340 seggi, non vi sarà necessità di costringerla al ballottaggio in quanto il risultato che il legislatore ha inteso conseguire con il premio di maggioranza, al primo o al secondo turno, è stato già raggiunto in via diretta da una delle liste in competizione.

Devono ritenersi allora infondate le censure proposte dai ricorrenti che muovono dal presupposto che si ritiene errato e non sostenibile con una adeguata interpretazione delle norme, secondo cui il mantenimento della attribuzione dei 340 seggi ottenuto direttamente da una lista sarebbe soggetto all'ulteriore requisito del raggiungimento anche della soglia del 40% dovendosi, in tal caso andare necessariamente al ballottaggio per attribuire il premio di maggioranza.

L'interpretazione data dai ricorrenti, da ritenersi estremamente formalistica, condurrebbe ad una applicazione irrazionale delle citate disposizioni, che finirebbe per disattendere il risultato dei voti espressi e favorirebbe l'applicazione di un meccanismo correttivo in vista della governabilità, quale è appunto l'attribuzione del premio di maggioranza, in un caso in cui di tale correttivo non vi è necessità.

Con il quarto motivo viene censurata l'illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 legge n. 52 del 2015 per violazione dell'art. 138 della Costituzione.



Con il dodicesimo motivo viene censurata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 8, legge n. 52 del 2015 e degli articoli 14 e 14-*bis* decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 per violazione dell'art. 92 Costituzione.

I due motivi vengono accorpati.

Con il quarto motivo i ricorrenti espongono le ragioni per le quali, in generale, si debba ritenere incompatibile l'impianto complessivo della legge elettorale in esame con la forma di governo parlamentare vigente in Italia a norma di Costituzione dato che, secondo le norme elettorali il Presidente del Consiglio dei ministri verrebbe sostanzialmente individuato con il capo della coalizione vincitrice delle elezioni e quindi, sostanzialmente eletto e non può individuato dal Presidente della Repubblica.

Affermano infatti che con un premio di maggioranza attribuito ad una sola lista vincente, con indicazione sulla scheda del Capo di quella stessa lista e seguito di un ballottaggio, le dette prerogative del Presidente della Repubblica risultano sostanzialmente annichilite. Vi sarebbe nei fatti l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, circostanza che necessariamente produrrebbe un mutamento della forma di governo, da parlamentare ad un premiato assoluto tendenzialmente presidenzialistico, ma senza i contrappesi della forma di governo presidenziale classica (USA), con conseguente surrettizio mutamento della forma di governo, aggirando la procedura prevista dall'art. 138 Costituzione.

Con il dodicesimo motivo si sottolinea che l'indicazione della persona da loro indicata come capo della forza politica, specialmente in caso di ricorso al turno di ballottaggio comporta, in sostanza, un mutamento della forma di governo da parlamentare a presidenziale in quanto il programma elettorale di cui al comma 1 dell'art. 14-*bis* decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 non è altro se non il programma del partito che quella lista (o coalizione di liste) esprime.

Pertanto in caso di attribuzione del premio di maggioranza in sede di ballottaggio (al quale non possono accedere coalizioni di liste, ma solo le due liste risultate vincitrici al primo turno) la pretesa di affermare, come fa il primo comma del nuovo art. 14-*bis*, che restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'art. 92, secondo comma della Costituzione sarebbe una vuota formalità, essendo stato, in realtà, completamente svuotata tale prerogativa, non potendo far altro, il Capo dello Stato, se non prendere atto del risultato del primo turno ovvero del ballottaggio.

La censura di illegittimità costituzionale e innanzitutto priva di rilevanza in questo giudizio, ove — si rammenta — è in questione il diritto di elettorato attivo, cioè il modo in cui viene esercitato il diritto di voto. La scelta del Presidente del Consiglio dei ministri viene in considerazione solo dopo che il corpo elettorale si è espresso. Ad ogni modo la questione sembra anche manifestamente infondata poiché il sistema elettorale, sebbene possa produrre in fatto i risultati pratici indicati, non può escludere la possibilità che il Presidente della Repubblica nomini Presidente del Consiglio dei ministri una persona diversa, in base a valutazioni politiche che sono ancora a lui riservate e che solo «di fatto» tengono conto — per ovvi motivi — del risultato elettorale, poiché, in definitiva, la persona designata dovrà ottenere la fiducia delle Camere.

Con il quinto motivo si censurano gli articoli 1, lettera *f*), 2 commi 1 e 25 capoverso «art. 83» legge n. 52 del 2015 (ossia il nuovo testo dell'art. 83 decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957) in relazione agli articoli 1, 3, 48 comma II, 51, 56 comma I e 122, 2 Costituzione.

In particolare i ricorrenti denunciano la non conformità a Costituzione di tali disposizioni nella parte in cui prevedono di attribuire il c.d. premio di maggioranza alla lista che abbia ottenuto, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi e al contempo stabiliscono una soglia di accesso minima del 3% di voti, validi per accedere alla distribuzione dei seggi.

Secondo i ricorrenti la combinazione di tali meccanismi produrrebbe effetti irragionevolmente distorsivi dell'uguaglianza del voto, in quanto si finirebbe con l'attribuire irrazionalmente il premio di maggioranza e verrebbero lesi anche i principi di rappresentanza democratica e di divieto di mandato imperativo. Sarebbe, infatti, sproporzionato attribuire il premio di maggioranza, pari a oltre il 14% dei voti validi, a una lista che non ha ottenuto la maggioranza dei consensi senza neppure tenere conto del fatto che la lista premiata abbia conquistato seggi nella circoscrizione estero fino al numero di 12.

Il motivo è manifestamente infondato, tenuto conto anche dei principi stabiliti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, richiamata dagli stessi ricorrenti.

Le norme in esame infatti stabiliscono, a differenza di quelle dichiarate illegittime dalla sentenza in questione, che il premio di maggioranza non sia svincolato dal raggiungimento di una soglia minima di consenso elettorale.



Tale soglia, come osservato da parte della dottrina, non è così bassa da essere ragionevole, rappresentando il 40% dei consensi che la lista (o la coalizione di liste) al primo turno deve conquistare con il raggiungimento della cifra nazionale più alta che si calcola sulla base dei voti validi espressi.

La dottrina che si è specificamente occupata di verificare, in concreto, se le norme della legge n. 52 del 2015 che attribuiscono il premio di maggioranza alla lista che abbia ottenuto il 40% dei voti validi espressi, presenti i medesimi sintomi di irrazionalità che avevano caratterizzato le disposizioni previgenti ha escluso che si possa ipotizzare una eccessiva distorsione tra il voto espresso e la sua rappresentazione in termini di seggi attribuiti, in virtù del premio di maggioranza, ad una lista che non ha ottenuto la maggioranza dei voti validi espressi dagli elettori.

Si deve infatti muovere dall'insegnamento della sentenza n. 1/2014 a mente della quale: «... l'Assemblea Costituente "pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo, costituzionalizzando una scelta proporzionalistica o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria» ... pertanto la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa ... il principio costituzionale di eguaglianza del voto ... esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizione di parità, in quanto "ciascun voto contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi ... ma "non si estende ... al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore ... che dipende esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni elettorali. Non c'è, in altri termini, un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale in quanto quest'ultima lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico. Il sistema elettorale, tuttavia, pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole».

Coloro che hanno commentato la sentenza n. 1/2014 hanno condivisibilmente evidenziato che la Corte, quando ha affermato che gli effetti del premio di maggioranza non possono distorcere eccessivamente l'esito del voto, ha evidentemente voluto dire che la vittoria conseguita con il premio di maggioranza deve, per essere razionale e non eccessivamente distorsiva dei risultati del voto, dipendere più dal numero di voti ottenuti che dal premio di maggioranza il cui peso, in sostanza, non può essere maggiore del peso del consenso che quella lista (o coalizione di liste) si è conquistato attraverso le urne.

Ora, l'art. 1, lettera *f*) legge n. 52 del 2015 prevede che vengano attribuiti 340 seggi su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi, con attribuzione in via automatica di un premio del 15% a fronte del conseguimento del 40% dei voti validi di lista. Come è stato già correttamente osservato, questo significa che la percentuale di distorsione del voto espresso a favore della lista vincitrice è pari a 1,375, dato che il 55% dei seggi viene attribuito a chi ha ottenuto il 40% dei voti. Invece il voto «perdente» ha un coefficiente di sotto rappresentazione pari allo 0,75, dato che il restante 45% dei seggi viene distribuito a chi si è aggiudicato il restante 60% dei voti validi. Il voto unico in entrata a favore della lista vincitrice per effetto del premio di maggioranza viene effettivamente sovra rappresentato, come lamentano i ricorrenti, ma non in modo tale da vanificare un effettivo rapporto di rappresentatività tra seggi conseguiti in base ai voti espressi e quelli conseguiti per effetto del premio di maggioranza.

Si ritiene pertanto che il test di ragionevolezza previsto dalla Corte nella sentenza n. 1/2104 sia positivamente superato dalle norme censurate che, per tutte le ragioni esposte, non possono dirsi distorcere in modo eccessivo, in «uscita» l'uguaglianza del voto unico e uguale espresso in «entrata».

Con il settimo motivo i ricorrenti censurano gli articoli 1 lettera *b*) per le parole «... salvo i capilista nel limite di 10 collegi» *c*) per le parole «... dapprima i capilista nei collegi, quindi ...»; 2 comma 26 capoverso «art. 84» comma 1 per le parole «... a partire dal candidato capolista ...» e comma 2 per le parole «... a partire dal candidato capolista» della legge n. 52 del 2015 nonché dell'art. 59-*bis* commi da 1 a 3 decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 2015 come novellato dall'art. 2, comma 21, legge n. 52 del 2015, in relazione agli articoli 2, 48 secondo comma, 51 primo comma e 67 Costituzione.

Le disposizioni citate vengono ritenute non conformi a Costituzione in quanto consentono solo a determinate categorie di candidati, scelti dai partiti senza alcuna forma di controllo esterno o di trasparenza del relativo procedimento, di essere eletti prescindendo completamente dall'esistenza di una indicazione di voto in loro favore da parte degli elettori.

Si tratta dei candidati ai quali la forza politica che presenta una lista alle elezioni della Camera attribuisce la posizione di «capo lista», consentendo all'elettore di esprimere «sino a due preferenze per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capilista».



Le stesse disposizioni consentono inoltre ai soli candidati che siano anche «capi lista» di candidarsi simultaneamente in più collegi, fino al limite massimo di 10.

Il nuovo testo dell'art. 59-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 ai commi da 1 a 3 stabilisce al comma 1 che il voto espresso a favore del capo lista (cioè con il segno di voto tracciato sul nominativo del candidato capo lista) senza tracciare un segno sul contrassegno della lista, valga come voto a favore della lista, al comma 2 che se l'elettore traccia un segno su una linea posta a destra del contrassegno senza tracciare un segno sul contrassegno della lista medesima si intende che abbia votato per la lista stessa; al comma 3 che se l'elettore esprime uno o due voti di preferenza, senza tracciare un segno sul contrassegno della lista medesima, si intende che abbia votato anche per la lista medesima.

I capi lista, inoltre, per effetto delle disposizioni contenute nell'art. 2, comma 26 (ossia il nuovo testo dell'art. 84 decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957) si vedono attribuire per primi (in precedenza cioè sugli altri candidati della stessa lista ma in posizione successiva alla prima) i seggi che la lista da loro capeggiata si è conquistata, conteggiati secondo quanto previsto dall'art. 83-bis stesso decreto.

Secondo i ricorrenti queste disposizioni, esattamente come aveva fatto la legge n. 270 del 2005, privano di libertà l'elettore, dato che il descritto meccanismo dei c.d. «capilista bloccati» consentirebbe ai partiti di scegliere, prescindendo completamente dalla volontà espressa dall'elettore, circa 300 deputati e richiamano sul punto le motivazioni con cui la Corte costituzionale, con la sentenza n. 1/2014 aveva dichiarato illegittime le disposizioni della precedente legge elettorale che non consentivano agli elettori di esprimere preferenze e che inoltre imponeva loro la scelta di un elenco bloccato di candidati e che pertanto alteravano per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti.

Il motivo è manifestamente infondato.

Nel merito si deve, anzitutto, escludere che il principio affermato con la citata sentenza n. 1/2014 possa essere trasposto, tal quale, alle disposizioni della legge n. 52 del 2015 in quanto esse hanno sostanzialmente modificato il sistema delle liste previsto dalla legge previgente.

Nel sistema precedente non era possibile esprimere nessuna preferenza e l'elettore era costretto a votare in blocco per una lista relativamente lunga di candidati, sicché per effetto delle candidature multiple (previste anche dalla legge precedente) e della possibilità per l'eletto in più di un collegio di optare «per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni di partito», veniva alterata in modo serio la stessa possibilità di ipotizzare che si costituisse realmente un rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti.

Diversa è la condizione di voto delineata, per questi profili, dalla legge n. 52 del 2015 in quanto l'art. 14-bis, lettera c) prevede che «ogni lista, all'atto della presentazione, composta da un candidato capolista e da un elenco di candidati, presentati secondo un ordine numerico. La lista è formata da un numero di candidati pari almeno alla metà del numero dei seggi assegnati al collegio plurinominale e non superiore al numero dei seggi assegnati al collegio plurinominale...» il che comporta la possibilità di presentare liste relativamente «corte», con specifiche ulteriori disposizioni volte a salvaguardare la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive.

Inoltre, dall'art. 2, comma 21, legge n. 52 del 2015 (testo dell'art. 59-bis decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957) l'elettore può esprimere fino a due preferenze, mentre l'eventuale preferenza espressa per il capolista, senza segno sul contrassegno della lista, vale come voto a favore della lista stessa.

Il complesso delle disposizioni censurate non esclude pertanto l'esistenza di un effettivo rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti, proprio in quanto è previsto, a differenza della legge precedente, che si possano esprimere fino a due preferenze.

Queste preferenze non sono in assoluto vanificate dal meccanismo dei c.d. «capilista bloccati» che permette la loro elezione per primi rispetto ai candidati che li seguono in lista dato che in caso di candidature plurime, il capolista dovrà poi optare per un solo collegio, così dando luogo alla elezione del candidato non capolista negli altri collegi.

Con il nono motivo viene censurata l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 25 legge n. 25 del 2015, 83 comma 3 decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 per violazione dell'art. 56, secondo comma Costituzione, articoli 2 commi 29, 30, 31 e 32 legge n. 52 del 2015 in relazione agli articoli 3, 48 e 51 Costituzione oltre che dell'art. 1, comma 1, lettera f) legge n. 52 del 2015 nella parte in cui non prevede l'esclusione dalla partecipazione al voto al turno di ballottaggio gli elettori della Regione Valle d'Aosta e Trentino Alto-Adige. Si può evincere in maniera indiretta che la norma violata sarebbe l'art. 3 Cost.

Secondo i ricorrenti, il procedimento di ripartizione dei seggi disciplinato dalle sopra indicate disposizioni sarebbe congegnato in modo tale da condurre, in concreto, a una possibile attribuzione di un numero di seggi superiore al numero totale fissato dalla Costituzione (630). Questo potrebbe infatti verificarsi, secondo quanto prospettato, nel caso



in cui, per i nove collegi uninominali attribuiti a VDA e TAA (rispettivamente 1 + 8) siano proclamati vincitori candidati espressione di liste risultate minoritarie su base nazionale.

Il motivo è manifestamente infondato.

L'argomentazione dei ricorrenti, infatti, non tiene conto del dato costituito dal numero massimo di 630 deputati, compresi i 12 della Circoscrizione estero indicato nella norma costituzionale che si assume violata e del fatto che, per questo, il dato numerico in questione costituisce il canone ermeneutico che non può non guidare l'analisi delle disposizioni della legge n. 52 del 2015.

Nelle norme sospettate di illegittimità costituzionale non vi è un espresso riferimento al numero di seggi che a seguito dei conteggi debba essere attribuito alle liste che partecipano alla loro distribuzione.

Questo comporta che, come evidenziato dalla dottrina che si è occupata di questo aspetto della nuova legge elettorale, le norme dettate in ordine al modo in cui si deve operare il conteggio della quota dei seggi da ripartire tra le liste minoritarie su base nazionale, debbano necessariamente essere interpretate in conformità al ricordato precetto Costituzionale e quindi, nel caso prospettato dai ricorrenti, che i seggi attribuiti a tali liste siano da computare in riduzione ulteriore della quota di seggi da ripartire tra le liste minoritarie nazionali, al fine di evitare di dover proclamare eletti ulteriori deputati (eletti nei collegi di VDA e TAA) fino a superare il limite di 630 deputati.

Per quanto concerne l'asserita irrazionalità delle previsioni dettate per il solo TAA nella parte in cui stabiliscono, solo per i voti espressi dagli abitanti di questa regione, che l'attribuzione dei corrispondenti seggi avvenga con la «previsione di 8 collegi uninominali e 3 deputati di recupero proporzionale», giova evidenziare che la scelta del legislatore di dotare la regione TAA di una peculiare modalità di attribuzione dei seggi trova fondamento razionale nel fatto che la regione TAA è costituita da due province autonome in una delle quali (Trentino-Alto Adige) la porzione di popolazione di lingua germanofona e ladina costituisce una minoranza linguistica massicciamente presente all'interno del territorio. Non si rileva pertanto nessuna evidente violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 ed anche di uguaglianza del voto di cui agli articoli 48 e 51 Costituzione.

Insomma, anche per questa parte il motivo appare manifestamente infondato.

Con la terza parte del motivo i ricorrenti censurano le disposizioni della legge n. 52 del 2015 nella parte in cui consentono agli elettori delle regioni Valle d'Aosta e TAA di partecipare all'eventuale turno di ballottaggio nonostante essi eleggano tutti i loro rappresentanti al primo turno, in modo indipendente dall'esito del voto su base nazionale.

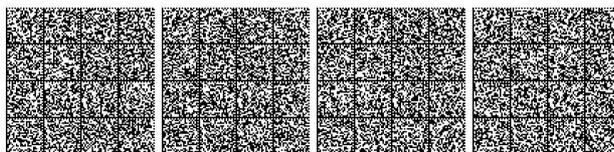
Il denunciato «privilegio» che avrebbero gli elettori di questi due collegi, di disporre di un «primo voto» tale da determinare con precisione il risultato elettorale locale e di un «secondo voto» finalizzato all'attribuzione del premio di maggioranza sul piano nazionale, non tiene però conto delle misure di carattere compensativo che il legislatore ha avuto cura di introdurre.

Il rilievo sul piano nazionale dei voti espressi dagli elettori del VDA e del TAA è, infatti, compensato dalla previsione secondo la quale i seggi guadagnati in quelle due circoscrizioni da candidati collegati ad una lista che abbia vinto il premio di maggioranza sono scomputati dal traguardo dei 340 seggi.

I motivi decimo e tredicesimo, in quanto vertono sul comune argomento della distorsione del voto in uscita dovute alle norme dettate per la tutela delle minoranze linguistiche in sede elettorale, vengono esaminati congiuntamente.

Con il decimo motivo si censura l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, lettera *a*), *e*) e *i*) e art. 2 commi 1, 2, 3, 4, 5, 25 capoverso «art. 83» commi 1 numeri 3, 6, 29, 30, 31 e 32 della legge n. 52 del 2015 in relazione agli articoli 1, 2, 3, 6, 10, 11, 48, 49, 51, 117 secondo comma, lettera *f*) Costituzione nella parte in cui non tutelano in modo effettivo e attivo le altre minoranze linguistiche riconosciute (diverse cioè da quelle francofone e germanofone e ladine residenti in VDA e TAA) per le quali non sono previste disposizioni specifiche idonee a dare effettiva rappresentatività agli elettori appartenenti a tali minoranze.

Secondo i ricorrenti la disposizione di cui all'art. 83, comma 1, numero 3, in base alla quale l'Ufficio elettorale nazionale «individua quindi le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi e le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto preveda una particolare tutela di tali minoranze linguistiche che abbiano conseguito almeno il 20% dei voti validi espressi nella regione medesima», prevedrebbe un sistema di conteggio dei voti da applicare solo per le liste che siano espressione di minoranze linguistiche che risiedano in regioni a statuto speciale e solo a condizione che il relativo statuto ne preveda in modo specifico una particolare tutela. Verrebbero conseguentemente esclusi da tale speciale sistema di conteggio tutti gli elettori che abbiano votato per liste espressione di minoranze linguistiche (riconosciute) presentate in regioni non ad autonomia speciale, ovvero in quelle regioni ad autonomia speciale che nulla prevedano sul punto, perciò solo la minoranza linguistica slovena residente in Friuli-Venezia Giulia sarebbe



tutelata dal combinato disposto delle disposizioni statutarie regionali e dal citato art. 83, comma 1, n. 3) legge n. 25 del 2015.

Con il tredicesimo motivo viene censurata l'illegittimità costituzionale della Tabella A approvata dall'art. 1 decreto legislativo n. 122 del 2015 per violazione dell'art. 76 Costituzione e dell'art. 4 della legge n. 52 del 2015 per violazione degli articoli 1, 2, 3, 6, 48, 49 e 51 Costituzione. L'art. 4 legge n. 52 del 2015 contiene una delega al Governo per la «determinazione dei collegi plurinominali», da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, secondo i criteri dettati dalle lettere da *a*) a *g*) dell'art. 4. La delega è stata attuata con il decreto legislativo n. 122 del 2015 che ha individuato i confini «geografici» di detti collegi, contenuti nella Tabella A approvata con l'art. 1 del decreto in questione.

Secondo i ricorrenti il Governo nel dare attuazione alla delega avrebbe disatteso i criteri di cui alle lettere *c*) (ultimo periodo) e *g*) con violazione, quindi, della delega. Inoltre la mappa dei collegi plurinominali delineata dalla Tabella A produrrebbe anche una violazione del principio di tutela delle minoranze linguistiche. Sarebbero stati separati comuni caratterizzati dalla presenza di determinate minoranze linguistiche, con l'effetto pratico di «annacquare» il peso del voto in uscita (ciò avverrebbe, in particolare, per la minoranza di lingua slovena, nonostante il riconoscimento da parte della Regione ad autonomia speciale), tenuto conto della soglia di sbarramento posto dall'art. 83 primo comma n. 3 che le liste rappresentative di minoranze linguistiche devono superare per concorrere alla ripartizione dei seggi alla Camera.

I motivi appena esposti sono privi di rilevanza.

Non viene infatti prospettata in concreto una violazione del diritto di voto da parte dei ricorrenti per effetto delle norme censurate con i motivi in esame.

Non indicano infatti quali effetti distorsivi avrebbero le norme denunciate come illegittime in ordine al loro diritto di elettorato attivo, neanche quali elettori friulanofoni. Si fa riferimento alle minoranze linguistiche presenti in VDA e TAA, alla minoranza linguistica slovena, ma non anche alla loro condizione di elettori friulanofoni.

Con l'undicesimo motivo i ricorrenti censurano gli articoli 2 comma 10 e comma 36 legge n. 52 del 2015 e 18-*bis* commi 1 e 2 in relazione agli articoli 3, 48, 49 e 51 Costituzione, nonché 24, 113 Costituzione e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

I ricorrenti lamentano che in modo del tutto irragionevole i nuovi soggetti politici che intendono partecipare alla competizione elettorale, per poter presentare le loro liste devono munirsi di un numero di firme di elettori iscritti nelle liste elettorali (di comuni compresi nei Collegi nei quali si intende partecipare) ricompreso tra 1.500 e 2 mila firme ovvero, in caso di scioglimento della Camera di deputati prima di 120 giorni, da un numero pari alla metà delle firme richieste in via ordinaria; invece nessuna sottoscrizione è richiesta per i partiti e gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei Comizi, ovvero per i partiti o gruppi politici che abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento di cui all'art. 14-*bis* (a condizione che il collegamento venga fatto con due partiti o gruppi politici che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per il Parlamento europeo).

I ricorrenti evidenziano che le disposizioni censurate lederebbero il diritto dei partiti alle pari opportunità nelle competizioni elettorali in violazione degli articoli 3, 48, 49 e 51 della Costituzione e lamentano inoltre l'assenza di un «giusto processo» (o meglio di un rimedio effettivo *ex art.* 113 CEDU) che consenta ai partiti esclusi per insufficienza di firme di ottenere tutela giurisdizionale con ulteriore violazione degli articoli 24 e 113 Costituzione, atteso che il Governo, nuovamente violando l'art. 76 Costituzione, non aveva attuato i principi contenuti nella legge delega n. 69/2009, art. 44, comma 2, lettera *b*) che avrebbe consentito l'impugnazione delle operazioni elettorali preparatorie, tra le quali le ammissioni e le esclusioni di liste per il Parlamento.

Tale effettiva tutela non sarebbe oggi garantita dalla «abnorme estensione dell'autodichia *ex art.* 66 Costituzione» che tale competenza attribuisce attualmente alla Camera.

Il motivo è privo di rilevanza per la considerazione che la violazione delle norme costituzionali inciderebbe, per come prospettata, sul diritto di elettorato passivo e non su quello di elettorato attivo, che non costituisce, come ormai più volte sottolineato, oggetto dell'accertamento richiesto.

Con il sesto motivo vengono censurati l'art. 1, comma 1, lettera *f*); art. 2 commi 1, 25 capoverso «art. 83» della legge n. 52 del 2015 e 93 comma 2 n. 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 relativamente al turno di ballottaggio in relazione agli articoli 1, 3, 48 secondo comma, 49, 51, 56 primo e quarto comma, 67 Costituzione e art. 3 del Protocollo addizionale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nella parte in cui disciplinano il turno di ballottaggio e l'attribuzione, all'esito del premio di maggioranza.

Secondo i ricorrenti il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza al secondo turno di ballottaggio tra liste viola il principio di ragionevolezza e di uguaglianza del voto, in quanto consente l'attribuzione del premio con



modalità che, senza adeguati correttivi, rischiano di premiare in modo abnorme una forza politica addirittura in modo inversamente proporzionale al grado di consenso ricevuto.

Le disposizioni in esame attribuiscono il premio di maggioranza sulla base dei voti validi espressi nel turno, senza porre un correttivo quale, ad esempio, il raggiungimento di un *quorum* minimo al primo turno, con la conseguenza che potrebbe risultare vincitrice al ballottaggio una lista che in termini assoluti è in realtà minoritaria; il voto dei cittadini che avesse scelto la lista di minoranza finirebbe, con l'esito del secondo turno, ad esprimere un voto di valore più che doppio rispetto al voto espresso dai cittadini che avessero, invece, votato altre liste.

La questione di legittimità non è manifestamente infondata per i seguenti motivi.

La Corte costituzionale, in ordine alla legge n. 270 del 2005, ha precisato che: «il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza prefigurato dalle norme censurate, inserite nel sistema proporzionale introdotto con la legge n. 270 del 2005, in quanto combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio è pertanto tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di uguaglianza (art. 48, secondo comma della Costituzione). Esso infatti pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, esige che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla funzione degli organi elettivi» (Corte cost. n. 1/2014). Ha dunque ravvisato la necessità di individuare un limite per la legittima attribuzione del premio di maggioranza, dal quale il legislatore non può prescindere in sede di adozione di una legge elettorale. La legge n. 52 del 2015 prevede che nel caso in cui nessuna delle liste che partecipano alla competizione elettorale si aggiudichi la maggioranza dei seggi alla Camera, viene attribuito un premio di maggioranza alla formazione che abbia raggiunto almeno il 40% dei voti validi espressi. Nel caso in cui nessuna lista raggiunga almeno il 40% dei voti, è previsto un ulteriore turno elettorale strutturato secondo il modello del ballottaggio di tipo binario, al quale hanno diritto di partecipare le sole prime due liste che al primo turno abbiano raggiunto il maggior numero di voti, con espresso divieto di collegamento tra liste o apparentamento tra i due turni di votazione, con esclusione della possibilità di esprimere preferenze e con conteggio dei voti che tiene conto soltanto dei voti validi espressi nel turno di ballottaggio. Il legislatore si è limitato a prevedere che accedano al secondo turno le sole due liste più votate al primo turno, purché abbiano raggiunto almeno la soglia del 3% (ovvero del 20% nel caso di liste espressione di minoranze linguistiche). In effetti, senza l'adozione di meccanismi che garantiscano una adeguata espansione della componente rappresentativa del voto (ovvero senza l'eliminazione del divieto di cui si è detto) l'attribuzione del premio di maggioranza alla sola lista che, all'esito del ballottaggio, si aggiudichi il premio di maggioranza finisce per essere svincolata dalla esistenza di parametri oggettivi che consentano di affermare che lista vincitrice ha ottenuto quella «ragionevole soglia di voti minima» in presenza della quale è possibile la legittima attribuzione del premio di maggioranza.

Appare allora non manifestamente infondato il dubbio di conformità a Costituzione espresso dai ricorrenti, in relazione agli articoli 1 secondo comma, 3, 48 secondo comma Costituzione, là dove essi evidenziano, in accordo con le opinioni espresse da molti costituzionalisti, che l'attuale sistema, privo di correttivi, pone il concreto rischio che il premio venga attribuito a una formazione che è priva di adeguata rappresentatività nel corpo elettorale.

Con l'ottavo motivo i ricorrenti censurano la non conformità, rispetto agli articoli 48 e 51 Costituzione, delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 11, legge n. 52 del 2015 «sulle candidature multiple» nella parte in cui consentono al candidato capolista in più collegi di optare ad elezione avvenuta con successo, per un collegio piuttosto che per un altro, senza dare indicazioni sulle modalità di esercizio di detta opzione e così influenzando in modo arbitrario e potenzialmente molto «pesante» sul voto di preferenza espresso dagli elettori a favore di un candidato che, senza l'opzione del capolista, verrebbe senz'altro eletto avendo raggiunto il numero maggiore di preferenze rispetto agli altri competitori della sua stessa lista. In questo modo non sono più gli elettori ad eleggere il candidato ma il candidato capolista a decidere in quale collegio farsi eleggere.

Il motivo, nei termini suindicati, non appare manifestamente infondato, limitatamente alla disposizione che consente di operare la scelta del collegio senza alcun tipo di vincolo.

Infatti, la libera scelta del candidato capolista e suscettibile di annullare il voto di preferenza degli elettori nel collegio optato dal capolista. In virtù dell'opzione, è del tutto possibile che il candidato che abbia ricevuto molte preferenze (addirittura il più votato in assoluto) sia superato da uno o più candidati di altri collegi con meno preferenze. L'assenza di qualsivoglia criterio al quale il capolista debba ispirarsi nella scelta rende impossibile per l'elettore effettuare valutazioni prognostiche.

L'esigenza della governabilità non può giustificare la scelta legislativa perché l'esclusione di un candidato non condizionata dal numero di voti di preferenza ottenuti è del tutto irrazionale e contraria al principio della rappresentatività; la scelta normativa non è rispettosa della volontà espressa dagli elettori.



In conclusione, per tutte le ragioni esposte, devono essere dichiarate rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità sollevate nel giudizio, tutte indicenti sulle modalità di esercizio della sovranità popolare (art. 1 Cost., comma 2, 3, 48 II comma Cost.), aventi ad oggetto:

L'art. 1, comma 1, lettera *f*) sono attribuiti comunque 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi o, in mancanza, a quella che prevale in un turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione e art. 2 comma 25 «art. 83» relativamente al novellato comma 5: «Qualora la verifica di cui al comma 1, numero 5), abbia dato esito negativo, si procede ad un turno di ballottaggio fra le liste che abbiano ottenuto al primo turno le due maggiori cifre elettorali nazionali e che abbiano i requisiti di cui ai comma 1, numero 3). Alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi al turno di ballottaggio l'Ufficio assegna 340 seggi. L'Ufficio procede poi a ripartire proporzionalmente i restanti seggi tra le altre liste di cui al comma 1, numero 3), ai sensi del comma 3. L'Ufficio procede quindi all'assegnazione dei seggi ai sensi del comma 4.», della legge n. 52 del 2015;

L'art. 85 decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 come modificato dall'art. 2, comma 27, legge n. 52 del 2015.

Con il quattordicesimo motivo i ricorrenti denunciano l'illegittimità costituzionale degli articoli 16 e 17 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 553, come modificati dall'art. 4, commi 7 e 8, della legge n. 270 del 21 dicembre 2005, per violazione degli articoli 1, 3, 48, 49 e 51 Cost.

Secondo i ricorrenti tali norme, in maniera irragionevole, prevedrebbero soglie di accesso per il Senato pari al doppio della Camera (8% per le liste e 20% per le coalizioni) e senza le stesse eccezioni per le liste coalizzate. In questo modo i candidati con lo stesso numero di voti avrebbero meno possibilità al Senato rispetto alla Camera e a causa delle soglie di accesso più elevate e i partiti o gruppi politici non potrebbero presentarsi con le stesse liste alla Camera e al Senato.

I motivi appaiono manifestamente infondati perché la previsione di soglie diverse per la Camera ed il Senato non lede le norme costituzionali previste dagli articoli 1, 3, 48, 49 e 51 Cost.

Rispetto all'art. 1 Cost. non sono esplicitati i motivi per cui la più elevata soglia di accesso rispetto alla Camera possa essere contraria alle affermazioni di principio contenute nella disposizione.

Rispetto all'art. 3 Cost. i ricorrenti fanno questione di disparità di trattamento tra candidati che ottengano il medesimo numero di voti a seconda che concorrano per la Camera o il Senato. Ora, a parte la considerazione che tale censura appare attenerne più al diritto di elettorato passivo che a quello attivo, che costituisce oggetto della controversia, la disparità di trattamento tra i due tipi di candidati trova giustificazione ragionevole nella circostanza che per il Senato il numero dei seggi è la metà di quello della Camera, perciò è ragionevole che possa avere accesso alla carica di senatore chi gode di un più ampio consenso.

Non si ritiene sussistere contrasto con l'art. 48 Cost., perché la semplice previsione di una soglia di accesso più elevata per il Senato non è suscettibile di per sé di creare discriminazioni tra gli elettori. Analogamente non viola il diritto dei cittadini di associarsi liberamente, e con ciò viene in considerazione l'art. 49 Cost.

Infine, quanto all'art. 51 Cost. la maggiore soglia prevista per il Senato non determina di per sé discriminazioni legate al genere o alla cittadinanza, ma per la verità simili profili di illegittimità non sono nemmeno allegati.

Vi sono nell'ultima parte del ricorso diverse censure di incostituzionalità sollevate dai ricorrenti in ordine alla partecipazione alle competizioni elettorali e alla ripartizione dei seggi da parte di minoranze linguistiche del Friuli-Venezia Giulia.

Innanzitutto secondo i ricorrenti la soglia del 20% per la partecipazione del riparto tra i seggi andrebbe a discapito dei movimenti «di carattere locale ed etnico-linguistico». Essa violerebbe gli articoli 2, 3 e 6 Cost.

La censura è manifestamente infondata per i seguenti motivi.

Precisato preliminarmente che sussiste interesse dei ricorrenti solo per quanto concerne la minoranza friulanofona (hanno dichiarato di appartenere tutti solo a tale minoranza), va fatta una premessa di carattere generale. La tutela delle minoranze linguistiche contemplata dall'art. 6 della Cost. si concretizza innanzitutto nell'affermazione del principio di uguaglianza formale e di non discriminazione sulla base del fattore linguistico (tutela negativa), e poi anche nella predisposizione di interventi di sostegno idonei a realizzare l'uguaglianza sostanziale (tutela positiva). Il Costituente ha rinviato ad «apposite norme» la tutela positiva delle minoranze linguistiche. Tali norme sono state a volte trasfuse in legge costituzionale, come nel caso delle regioni a statuto speciale, altre volte in leggi ordinarie. Ragioni storiche hanno comportato che per alcune minoranze vi fosse una tutela più forte, come è avvenuto per la minoranza francofona in Valle d'Aosta e tedesca in Trentino-Alto Adige. In Friuli-Venezia Giulia lo statuto regionale — diversamente da quelli della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige — non contiene disposizioni ulteriori e specificamente rivolte alla



garanzia delle minoranze localizzate nella Regione; quella slovena ha ricevuto sin da subito dalla Corte costituzionale la qualificazione di «minoranza riconosciuta» per effetto del Memorandum di Londra del 1954 e del Trattato di Osimo del 1975. È intervenuta infine la legge n. 482/199 che in attuazione dell'art. 6 Cost. ha inteso tutelare i diritti linguistici delle minoranze, tra cui quella friulanofona. Non vi è nessuna norma costituzionale che assicuri alle minoranze linguistiche la presenza di un loro rappresentante in Parlamento.

Tanto premesso, si rileva che sotto il profilo della violazione dell'art. 3 Cost. non si ravvisa altra minoranza linguistica (ne viene indicata) rispetto alla quale vi sarebbe disparità di trattamento.

Rispetto all'art. 6 Cost., si è già posto in evidenza che la norma non assicura alle minoranze linguistiche la partecipazione attraverso un loro rappresentante alla formazione del Parlamento. Rispetto all'art. 2 Cost. pure non si ravvisano, e per la verità non sono allegare, ragioni di contrasto.

I ricorrenti ritengono che la previsione di due collegi elettorali nella Regione da parte del decreto legislativo n. 122/2015 ed in generale l'individuazione di simili collegi attraverso lo strumento normativo del decreto delegato contrasti con l'art. 72 Cost., che consentirebbe la delega legislativa solo per testi normativi compilativi.

Non è corretta l'affermazione per cui non sia costituzionalmente legittimo l'uso del decreto legislativo per introdurre nuove norme. Invero, la lettera della norma costituzionale (l'art. 76 Cost.) è chiara nel senso di attribuire al Parlamento il potere di delegare al Governo la funzione legislativa, purché in una materia sulla quale la Costituzione non preveda una riserva di legge formale. I ricorrenti non si dolgono, in questo specifico motivo della violazione di una riserva di tal fatta né della violazione dei criteri direttivi dati nella delega.

La violazione dei criteri direttivi viene invece denunciata in ordine alla lettera c) dell'art. 4 legge n. 52/2015 che prevede il rispetto delle aree linguistiche delle comunità linguistiche autoctone legislativamente riconosciute.

La norma prevede: «Nelle zone in cui siano presenti minoranze linguistiche riconosciute, la delimitazione dei collegi, anche in deroga ai principi e ai criteri indicati nella presente lettera, deve tenere conto dell'esigenza di agevolare la loro inclusione nel minor numero possibile di collegi».

Si ritiene che il motivo sia manifestamente infondato in quanto le disposizioni censurate non prevedono che per la formazione dei collegi siano rispettati in maniera assoluta le aree geografiche in cui sono presenti le minoranze riconosciute, ma solo che queste siano eccessivamente frammentate, finalità realizzata con la previsione di soli due collegi.

P.Q.M.

Il Tribunale di Trieste dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, in relazione agli articoli 1 comma 2, 3 e 48 comma 2 Costituzione, le questioni di legittimità sollevate in relazione agli articoli:

1, comma 1, lettera f) della legge n. 52 del 2015;

2, comma 25 «art. 83» della legge n. 52 del 2015 in relazione al novellato comma 5;

85, decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 come modificato dall'art. 2, comma 27, legge n. 52 del 2015.

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di darne comunicazione al presidente del Senato della Repubblica e al presidente della Camera dei deputati e alle parti del presente giudizio.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazione, alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso.

P.Q.M.

Il Tribunale di Trieste dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, in relazione agli articoli 1 comma 2, 3 e 48 comma 2 Costituzione, le questioni di legittimità sollevate in relazione agli articoli:

1, comma 1, lettera f) della legge n. 52 del 2015;

2, comma 25 «art. 83» della legge n. 52 del 2015 in relazione al novellato comma 5;



85, decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 come modificato dall'art. 2, comma 27, legge n. 52 del 2015.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazione, alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di darne comunicazione al presidente del Senato della Repubblica e al presidente della Camera dei deputati e alle parti del presente giudizio.

Trieste, 5 ottobre 2016

Il Giudice: PACILIO

16C00364

N. 268

Ordinanza del 16 novembre 2016 del Tribunale di Genova nel procedimento civile promosso da Acquilino Sergio e altri contro Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministero dell'interno

Elezioni - Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati (c.d. *Italicum*) - Attribuzione del premio di maggioranza, al primo turno, alla lista che abbia ottenuto, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi - Soglia di sbarramento del 3 per cento.

- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), artt. 1, comma 1, lett. *f*), e 2, commi 1 e 25 capoverso “art. 83” (e quindi del novellato art. 83, commi 1, nn. 5) e 6), e 2, 3 e 4 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 “Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati”).

Elezioni - Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati (c.d. *Italicum*) - Attribuzione del premio di maggioranza al secondo turno di ballottaggio tra le due liste con il maggior numero di voti.

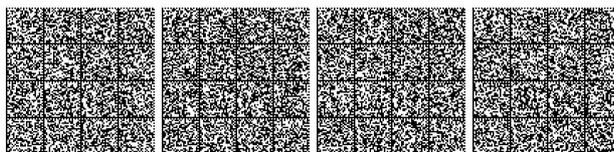
- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), artt. 1, comma 1, lett. *f*), e 2, comma 1 e comma 25 capoverso “art. 83” [*rectius*: comma 25, sostitutivo dell'art. 83 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati)].

Elezioni - Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati (c.d. *Italicum*) - Attribuzione del premio di maggioranza, nel caso in cui due liste raggiungano al primo turno oltre il 40 per cento dei voti, alla lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti.

- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), artt. 1, comma 1, lett. *f*), per le parole “sono attribuiti comunque 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40 per cento dei voti validi”, e 2, comma 25 capoverso “art. 83”, che modifica l'art. 83 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), con particolare riferimento ai commi 1, nn. 5) e 6), 2, 3 e 4.

Elezioni - Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati (c.d. *Italicum*) - Previsione di un secondo turno di votazione nel caso in cui una lista ottenga 340 seggi al primo turno ma non abbia raggiunto la percentuale del 40 per cento.

- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), artt. 1, comma 1, lett. *f*), e 2, comma 25 capoverso “art. 83”, che modifica l'art. 83 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), con particolare riferimento ai commi 1, nn. 5) e 6), 2 e 5; capoverso “art. 83 bis” [*rectius*: comma 25, che aggiunge l'art. 83-*bis* al d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati)], commi 1, nn. 1), 2), 3) e 4).



Elezioni - Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati (c.d. *Italicum*) - Opzione per un collegio del candidato capolista eletto in più collegi plurinominali.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), art. 85, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati).

Elezioni - Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati (c.d. *Italicum*) - Meccanismo del recupero proporzionale dei voti nella Regione Trentino-Alto Adige.

- Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), art. 2, comma 25; decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), art. 83, comma 3.

TRIBUNALE DI GENOVA

PRIMA SEZIONE CIVILE

in persona del giudice unico dott.ssa Maria Cristina Scarzella, a scioglimento della riserva assunta all'udienza 21 ottobre 2016, ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale nella causa iscritta al n. 15185/2015 promossa da:

Avv. Acquilino Sergio, (C.F. CQNSRG57T23C483S) nato a Cerano (NO) e residente in Celle Ligure (SV), via Pestetta 23/2, Dr. Aioldi Andrea (C.F. RLDNDR37D09D969A) nato a Genova ed ivi residente in Via S. Bartolomeo degli Armeni, 21/14, Astengo Francesco (C.F. STNFRM64P11I480R), nato a Savona ed ivi residente in via Monti 6/6, Astigiano Simonetta (C.F. STGSNT60R49G605D) nata a Pietra Ligure (SV) e residente in Genova, viale Villa Gavotti, 43/9, Prof. Barberis Mauro (C.F. BRBMGS56B06D969R) nato a Genova ed ivi residente in via Cesare Battisti, 4/14, On. Battelli Sergio (C.F. BTTSRG82R07D969G) nato a Genova e residente in Varazze (SV), via Marconi 37/2, Avv. Flick Waldemaro (C.F. FLCWDM49L08D969G) nato a Genova ed ivi residente in via Capo S. Chiara, 26 A, Dr. Gallizia Paolo (C.F. GLLPNG44H28A422I) nato a Arnasco (SV) e residente in Genova, vico Barnabiti, 23/4, Prof. Luzzatto Giunio (C.F. LZZGNI35B22D969A) nato a Genova ed ivi residente in Via L. Mercantini 6/9, Pagano Giorgio (C.F. PGNGRG54M18E463A) nato a La Spezia ed ivi residente in via Fiume, 269 p. 7, int. 27, On. Pastorino Luca (C.F. PSTLCU71P30D969R) nato a Genova e residente in Bogliasco (GE) in via Pontiroli 29, Pastorino Giovanni Battista (C.F. PSTGNN59L26D969M) nato a Genova ed ivi residente in via M. Fanti, 4/34, On. Quaranta Stefano (C.F. QRNSFN71P14F205L) nato a Milano e residente in Genova, via Romana di Quarto, 52/32, Ronzitti Giacomo (C.F. RNZGCM50C30L113E) nato a Termoli (CB) e residente in Genova, via Beata Chiara, 7/2, Avv. Russo Giovanni (C.F. RSSGNN32C20I480Q) nato a Savona ed ivi residente in via S. Francesco d'Assisi 9/5, Dott. Sansa Adriano (C.F. SNSDRN40M27G778A) nato a Pola e residente in Genova, Via Sant'Ilario, 62, Turchi Patrizia (C.F. TRCPRZ-59B68I480B) nata a Savona ed ivi residente in via Pia 8 s. dx. int. 4, Urbani Giovanni (C.F. RBNGNN23S03L736L) nato a Venezia e residente in Savona, Corso Colombo, 3/2, rappresentati e difesi come da mandato in calce al presente atto congiuntamente e disgiuntamente dall'Avv. Felice Besostri (C.F. BSSFCC44D23M172R) del foro di Milano e dall'Avv. Gabriella Branca (C.F. BRNMGB57E53H787Z) del foro di Savona, nata a San Canzian d'Isonzo (GO), residente in Savona, via Carruggio, 1, dall'Avv. Arturo Flick (C.F. FLCRTR75P12D969D) del foro di Genova, nato a Genova ed ivi residente in Salita Giusti 7/11, dall'Avv. Vincenzo Paolillo (C.F. PLLVCN39H21E463O) del foro di Genova, nato a La Spezia e residente in Genova, Via Acquarone 56/7 sc. ds., dall'Avv. Dario Rossi (C.F. RSSDRA-65T13G224J) del foro di Genova, nato a Padova e residente in Genova, via Giustiniani, 9/32 e dall'Avv. Sandro Valbusa (C.F. VLBSDR65C08D969C) del foro di Genova, nato a Genova ed ivi residente in via Ravecca, 5/9, i quali avvocati (ad eccezione dell'avv. Felice Besostri) agiscono anche in proprio e stanno in giudizio anche personalmente ai sensi dell'art. 86 codice di procedura civile tutti i cittadini/e elettori/trici, iscritti/e nelle liste dei comuni compresi nel distretto della Corte d'Appello di Genova, tutti elettivamente domiciliati in Genova, Piazza Cattaneo, 26/11, presso lo studio dell'avv. Dario Rossi, parte attrice;

Contro Presidenza del Consiglio dei ministri (P.I. 80188230587), in persona del presidente *pro tempore*, e Ministero dell'interno (P.I. 80014130928), in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura dello Stato di Genova, legale domiciliataria in Genova, Viale Brigate Partigiane, 2, parte convenuta.



IN FATTO E IN DIRITTO OSSERVA

Con atto di citazione notificato in data 3 dicembre 2015, i sig.ri Sergio Acquilino, Andrea Airoidi, Francesco Astengo, Simonetta Astigiano, Mauro Barberis, Sergio Battelli, Waldemaro Flick, Paolo Gallizia, Giunio Luzzatto, Giorgio Pagano, Luca Pastorino, Giovanni Battista Pastorino, Stefano Quaranta, Giacomo Ronzitti, Giovanni Russo, Adriano Sansa, Patrizia Turchi, Giovanni Urbani nella qualità di cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali del comune di Genova hanno convenuto in giudizio la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministro dell'interno chiedendo al Tribunale di Genova:

«1) previa rimessione alla Corte costituzionale delle questioni incidentali di costituzionalità di alcune norme — articoli 1, comma 1, lettere *a), b), c), e), f), g) e i)*; 2, commi 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 11, 17, 21, 25 capoversi «art. 83» (commi 1, numeri 3, 5 e 8, 2, 3, 4, 5 e 6 della novella), e «83-bis» (comma 1 numeri 1, 2, 3 e 4 della novella), 26, cpv «Art. 84, 29, 30, 31, 32, 33, 35, e 36; 4, comma 1, della legge n. 52/2015 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 105 dell'8 maggio 2015, recante il titolo Disposizioni in materia di elezioni della Camera dei deputati), trasfuse nei novellati articoli 1, 2, 3, 4, 11, 14-bis, 18-bis, 19 comma 1, 31 comma 2 e 2-bis, 59-bis, 83, 83-bis, 84, Rubrica Titolo VI, 92, 93, 93-bis, 93-ter, 93-quater del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, nonché dell'art. 14, comma 3 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, degli articoli 1, 3 decreto legislativo n. 122/2015 (in *G.U.* n. 185 dell'11 agosto 2015), delle tabelle A, A-bis e A-ter allegate al decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 e limitatamente agli articoli 16 e 17 del decreto legislativo 20 dicembre 1993 n. 533, come modificati dall'art. 4 settimo e ottavo comma della legge n. 270 del 21 dicembre 2005 — che tutte vengono dedotte tramite il presente atto e di cui in prosieguo, nonché della stessa legge n. 52/2015 nella sua interezza per errare in procedendo e irragionevolezza — stante che il loro accoglimento non produrrebbe in ogni caso alcun vuoto normativo — ritenuto che il giudizio stesso non potrà essere definito a prescindere dalle risoluzioni delle questione medesime in quanto rilevanti e non manifestamente infondate;

2) accertare e dichiarare di conseguenza il diritto delle parti ricorrenti, cittadini/e italiani/e ed elettori/trici iscritti/e nelle liste elettorali dei Comuni compresi nel distretto della Corte d'appello di Genova, di esercitare il loro diritto di voto libero uguale personale e diretto così come costituzionalmente garantito dal combinato disposto di cui agli articoli 1, commi primo e secondo, 2, 3, 6, 10, 11, 48, secondo e quarto comma, 49, 51 primo comma, 56 primo e terzo comma, 58 primo comma, 64, 67, 72 quarto comma, 76, 77, 92, 114, 117 primo comma, 122, secondo comma e 138 della Costituzione italiana vigente e dall'art. 3 del Protocollo n. 1 della CEDU, norme tutte violate dalle leggi nn. 52/2015 e 270/2005, ciò anche alla luce dei principi affermati con le sentenze n. 1/2014 della Corte costituzionale e n. 8878/2014 della Sezione prima della Corte di cassazione.

3) accertare e dichiarare di conseguenza che l'applicazione delle norme qui oggetto di censura e di cui alle leggi n. 52/2015 e n. 270/2005 produrrebbe gravi lesioni a tale loro diritto.

4) con compensazione delle spese in quanto i ricorrenti agiscono per un interesse personale e non privato, come cittadini interessati alla regolarità del procedimento elettorale ed al rispetto dei diritti costituzionalmente garantiti in materia nuova».

A sostegno della domanda gli attori, premessa la loro qualità di essere cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali di comuni ricompresi del distretto della Corte di appello di Genova e di aver in tale veste il diritto di esercitare il voto nelle forme e con regole compatibili col dettato costituzionale hanno denunciato l'illegittimità costituzionale della legge 6 maggio 2015 n. 52 – asseritamente promulgata in elusione dei principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014 (dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nella legge 270/2005) – in ragione di quattordici motivi: 1) *error in procedendo*, per violazione dell'art. 72 comma 1 e 4 Cost. e dei regolamenti parlamentari in materia elettorale e costituzionale per illegittimità della procedura di approvazione; 2) irrazionalità della norma relativa all'attribuzione del premio di maggioranza alla (unica) lista che ottiene almeno il 40% dei voti, senza statuire cosa accada nel caso in cui due liste raggiungano il 40% dei voti; 3) irragionevolezza, contraddittorietà rispetto ai fini (dichiarati dalla stessa riforma) di stabilità e governabilità, in particolare nell'ipotesi il ballottaggio sia vinto da una lista arrivata seconda al primo turno, con esiti peculiari sul piano della legittimazione politica della stessa; 4) illegittimità degli articoli 1 e 2 della legge n. 52/2015, per violazione dell'art. 138 Cost., posto che tale legge avrebbe modificato la forma di Governo da parlamentare a presidenziale, senza rispettare l'*iter* prescritto per la revisione costituzionale; 5) relativo al «premio di maggioranza», con lesione del diritto al voto personale, uguale, libero e diretto: la legge n. 52/2015 sarebbe in contrasto con quanto statuito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 1/2014, laddove si prevede l'attribuzione di un premio di maggioranza alla lista che abbia ottenuto la vittoria al primo turno, conseguendo il 40 % dei voti, essendo irragionevolmente sproporzionato il rapporto tra i voti, tenuto conto che ottenuti ed i seggi attribuiti grazie al suddetto premio, con conseguente lesione del principio di uguaglianza dei voti; 6) relativo alla norma disciplinante il turno di ballottaggio, con lesione del diritto al voto personale, uguale, libero e diretto, in



contrasto con quanto statuito dal Giudice delle leggi nel 2014: il meccanismo di attribuzione dei voti mediante ballottaggio tra le liste che abbiano ottenuto, al primo turno, le due maggiori cifre elettorali nazionali, stante l'assenza di una soglia minima di voti validi per l'accesso al ballottaggio, consentirebbe l'attribuzione del cosiddetto premio di maggioranza anche ad una lista che abbia ottenuto un numero minimo di voti validi; 7) relativo ai capilista «bloccati» e al sistema delle preferenze con lesione al diritto al voto personale, uguale, libero e diretto; 8) illegittimità della norma di cui all'art. 2, comma 11, legge n. 52/2015 sulle candidature multiple; 9) illegittimità della legge n. 52/2015, laddove comporti l'elezione di un numero di deputati superiore al numero di 630, previsto dalla stessa Costituzione; 10) lesione dei diritti delle minoranze linguistiche; 11) irragionevole disparità di trattamento con riferimento all'obbligo di presentazione delle sottoscrizioni rese da elettori iscritti nelle liste elettorali, imposto ai nuovi soggetti politici per la presentazione delle liste alle elezioni; 12) lesione delle prerogative del Presidente della Repubblica, in particolare con riferimento al potere di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri; 13) lesione della rappresentatività delle minoranze linguistiche con riferimento alla tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957; 14) irragionevolezza delle soglie di accesso al Senato, sproporzionate rispetto a quelle di accesso alla Camera, nonostante il numero doppio di deputati rispetto ai senatori.

Con comparsa di costituzione e risposta del 19 gennaio 2016 la Presidenza del Consiglio dei ministri in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore* e il Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore*, si sono costituite eccependo, preliminarmente, l'inammissibilità della domanda per carenza di un interesse attuale (in ragione del fatto che la legge n. 52/2015 entrerà in vigore solo a far data dal 1° luglio 2016). Nel merito hanno dedotto l'infondatezza delle doglianze di parte attrice, evidenziando che le nuove disposizioni legislative assicurano il rispetto dei principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2014.

In via preliminare le parti hanno proceduto alla discussione sulle eccezioni preliminari sollevate da parte convenuta, di carenza di interesse e irrilevanza della questione di costituzionalità prospettata rispetto al giudizio in corso; precisate le conclusioni su dette questioni in data 4 agosto 2016, è stata emessa sentenza non definitiva, con cui la scrivente, ritenuta la competenza del Tribunale in composizione monocratica, ha ritenuto non fondate dette eccezioni, dichiarando ammissibile la domanda. La causa, con separata ordinanza è stata quindi rimessa sul ruolo.

Il 9 settembre 2016, con atto di intervento adesivo, i Comuni di Campomorone e Ceranesi, in persona dei loro Sindaci, sono intervenuti nel giudizio per vedere accolte le conclusioni, formulate dagli attori, limitatamente al XIII motivo, che sarebbe satisfattivo delle ragioni dei cittadini elettori dei due Comuni. Infatti, il diritto di voto dei cittadini di Campomorone e Ceranesi risulta leso dall'assegnazione degli elettori dei due Comuni al Collegio Liguria 03, costituito dalla Provincia di La Spezia con l'aggiunta degli ex collegi uninominali di Rapallo e Chiavari, in assenza di ogni contiguità territoriale nonché di legami storici, socioeconomici, infrastrutturali o di assi di comunicazione tra i Comuni intervenienti e il Levante ligure.

Si richiama integralmente la motivazione della sentenza non definitiva, datata 4 agosto 2016, resa dalla scrivente sulle questioni preliminari, con cui, previa disamina della questione relativa alla competenza del giudice monocratico, dell'interesse ad agire e della sussistenza della rilevanza delle prospettate questioni di costituzionalità nel presente giudizio, è stata dichiarata ammissibile la domanda.

In essa è stata anche trattata — in quanto strettamente connessa all'eccezione di carenza di interesse ad agire — la questione relativa alla rilevanza nel presente giudizio delle dedotte questioni di legittimità costituzionale (considerate nel loro complesso): in particolare è già stato rilevato dalla scrivente che l'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948, prevede che: «La questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica, rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e ritenuta dal giudice non manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione». Detta disposizione si salda con quella dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la quale, con terminologia letteralmente più restrittiva, prevede che: «Nel corso di un giudizio dinanzi ad un'autorità giurisdizionale una delle parti o il pubblico Ministero possono sollevare questione di legittimità costituzionale mediante apposita istanza».

In base ad esse il giudice può sollevare questione relativamente a una disposizione di legge solo e nei limiti in cui essa deve essere applicata in una controversia concreta. La necessaria applicabilità dell'atto sindacato costituisce una logica, diretta derivazione del carattere incidentale del controllo di costituzionalità. Se non si richiedesse l'applicazione nel giudizio *a quo* della disposizione asseritamente illegittima, il giudice potrebbe formulare questioni di costituzionalità del tutto sganciate dalle vicende applicative della legge e, dunque, astratte od ipotetiche; la rilevanza è ciò che assicura la concretezza della questione e instaura un legame fra il giudizio costituzionale e il giudizio *a quo*.

Gli interessi tutelati nei due distinti ed autonomi procedimenti (giudizio costituzionale e giudizio *a quo*) devono quindi essere diversi e non sovrapponibili. Nel giudizio *a quo* si fa valere l'interesse soggettivo e concreto delle parti a ottenere un bene della vita o a non subire una limitazione della propria libertà per effetto di una legge incostituzionale;



nel giudizio costituzionale si salvaguarda l'interesse obiettivo dell'ordinamento alla legalità costituzionale. Come ben evidenziato dalla Suprema Corte nella sentenza n. 8874/2014 «L'oggetto della domanda è dato dal raccordo tra *petitum* e *causa petendi*. Il *petitum* si scinde nel *petitum* immediato (la pronuncia richiesta al giudice, che nel caso di specie è di accertamento) e mediato, che è la «cosa oggetto della domanda» di cui all'art. 163 codice di procedura civile, cioè il bene della vita che il processo dovrà far conseguire all'attore (nel caso di specie, la possibilità di votare nel modo indicato nell'atto di citazione e l'accertamento della potenziale lesione). La *causa petendi* consiste nei «fatti e... elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda» di cui all'art. 163 codice di procedura civile: nel caso di specie, nel diritto di voto quale risultante dalle norme costituzionali invocate dall'attore, secondo la sua interpretazione.» Sussiste quindi il presupposto della rilevanza; l'accertamento della avvenuta lesione del diritto di voto in capo ai singoli attori richiede infatti una autonoma statuizione da rendersi nel presente giudizio che non potrebbe essere sussunta nel *decisum* della Corte costituzionale (vedi sul punto Cassazione n. 8878/2014: «Infatti non potrebbe ritenersi che vi sia coincidenza (sul piano fattuale e giuridico) tra il dispositivo della sentenza costituzionale e quello della sentenza che definisce il giudizio di merito. Quest'ultima accerta l'avvenuta lesione del diritto azionato e, allo stesso tempo, lo ripristina nella pienezza della sua espansione, seppure per il tramite della sentenza costituzionale. ... Come osservato da una autorevole dottrina, ci sono leggi che creano in maniera immediata restrizioni dei poteri o doveri in capo a determinati soggetti, i quali nel momento stesso in cui la legge entra in vigore si trovano già pregiudicati da esse, senza bisogno dell'avverarsi di un fatto che trasformi l'ipotesi legislativa in un concreto comando. In tali casi l'azione di accertamento può rappresentare l'unica strada percorribile per la tutela giurisdizionale di diritti fondamentali di cui, altrimenti, non sarebbe possibile una tutela ugualmente efficace e diretta. L'esistenza nel nostro ordinamento di un filtro per l'accesso alla Corte costituzionale, che è subordinato alla rilevanza della questione di costituzionalità rispetto alla definizione di un giudizio comune, di certo non può tradursi in un ostacolo che precluda quell'accesso qualora si debba rimuovere un'effettiva e concreta lesione di valori costituzionali primari. Una interpretazione in senso opposto indurrebbe a dubitare della compatibilità della legge n. 87 del 1953, medesimo art. 23, con l'art. 134 Cost. (v. Corte costituzionale n. 130/1971). Anche la giurisprudenza della Cassazione è nel senso che la questione di costituzionalità può formare oggetto autonomo di impugnazione quando, attraverso la sua riproposizione, si tenda ad ottenere, per effetto dell'eliminazione dall'ordinamento della norma denunciata, una decisione diversa e più favorevole di quella adottata dalla sentenza impugnata (v., tra le altre, Cassazione n. 5775/1987). Fallace sarebbe quindi l'obiezione (cui si è già in parte risposto al p. 3.2.1) secondo cui l'eventuale pronuncia di accoglimento della Corte costituzionale verrebbe a consumare *ex se* la tutela richiesta al giudice remittente, nella successiva fase del giudizio principale, con l'effetto di escludere l'incidentalità del giudizio costituzionale. Infatti, il giudizio sulla rilevanza va fatto, come si è detto, nel momento in cui il dubbio di costituzionalità è posto, dalla cui dimostrata fondatezza (per effetto della sentenza della Corte costituzionale) è possibile avere solo una conferma e non certo una smentita della correttezza di quel giudizio sulla rilevanza.»

Nella presente sede si deve pertanto procedere alla analisi delle singole questioni di legittimità costituzionale, valutando di esse la rilevanza in concreto e la non manifesta infondatezza.

Come è noto, a seguito della proposizione di distinti procedimenti innanzi ad altri Tribunali, la Corte costituzionale è già stata investita della questione di legittimità costituzionale in relazione ad alcuni dei motivi che sono stati proposti anche nel presente giudizio (vedi ordinanza tribunale Messina 17 febbraio 2016, ordinanza Tribunale Torino 5 luglio 2016, ordinanza tribunale Perugia 3 settembre 2016; ordinanza tribunale Trieste 5 ottobre 2016); altri Tribunali, investiti della medesima questione, al contrario non hanno condiviso i dubbi di costituzionalità prospettati (vedi tribunale Catanzaro 25 giugno 2015) oppure hanno dichiarato non ammissibile la domanda (Trib. Milano).

Laddove dalla scrivente vengano condivise le valutazioni di rilevanza e non manifesta infondatezza degli identici motivi esaminati dalle ordinanze sopra indicate verrà fatto un mero rinvio a detti provvedimenti, trattandosi di questioni sulle quali la Corte costituzionale è già stata investita.

Nel merito va premesso che, come noto, il Parlamento ha approvato (in prima deliberazione al Senato nella seduta del 13 ottobre 2015 e dalla Camera nella seduta dell'11 gennaio 2016 e, in seconda deliberazione, dal Senato nella seduta del 20 gennaio 2016 e dalla Camera nella seduta del 12 aprile 2016) un testo di legge di riforma costituzionale. Il testo non è entrato in vigore essendo sottoposto a *referendum*, ex art. 138 Costituzione, fissato per il 4 dicembre 2016.

La riforma costituzionale attualmente *in itinere* prevede, per quanto di rilievo nel presente procedimento, il superamento del c.d. bicameralismo perfetto con l'adozione di un bicameralismo «differenziato» che conferma l'articolazione del Parlamento in due rami, la Camera dei deputati e il Senato, che nel nuovo assetto avranno composizione diversa e funzioni in gran parte non coincidenti e, in particolare, non parteciperanno più in modo paritario alla funzione legislativa.



È previsto che la Camera dei deputati che «rappresenta la Nazione» sarà titolare del rapporto fiduciario con il Governo, oltre che della funzione di indirizzo politico e di controllo dell'operato del Governo e manterrà la titolarità della «produzione» legislativa.

I componenti della Camera saranno eletti con il sistema previsto dalla legge n. 52/2015.

Il Senato sarà invece, la camera di rappresentanza degli enti territoriali, con funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, oltre che con l'Unione europea, e non avrà più, salvo alcune specifiche materie, una potestà legislativa.

È prevista l'eliminazione dell'elezione di questa Camera a suffragio universale e diretto : essa sarà composta da 95 senatori, rappresentativi delle istituzioni territoriali e 5 senatori di nomina Presidenziale; i primi saranno eletti in secondo grado dai consigli regionali tra i propri membri e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni nei rispettivi territori.

Il disegno di riforma costituzionale mantiene il sistema bicamerale perfetto in sede di produzione legislativa solo in via residuale, per determinate categorie di leggi, previste espressamente dalla Costituzione.

L'evidente strumentalità della nuova legge elettorale rispetto al previsto, ma non ancora attuato, quadro di riforme istituzionali a livello costituzionale (limitandosi essa a disciplinare le regole per l'elezione della Camera dei deputati) ha indotto i commentatori, ed anche i ricorrenti, a valutarne la tenuta costituzionale non solo sulla base del testo della Carta fondamentale oggi vigente, ma anche in base all'assetto istituzionale che risulterà dalla (eventuale) entrata in vigore del disegno di riforma, rilevando come, in un sistema come quello sopra delineato, il legislatore dovrebbe tenere conto, in modo ancora più puntuale, del rispetto della sovranità e rappresentatività popolare espressi attraverso il diritto di voto, rispetto alle esigenze di governabilità, essendo ormai la sola Camera dei deputati ad essere rappresentativa della Nazione in quanto l'unica eletta direttamente e a suffragio universale.

Come già correttamente evidenziato dal Tribunale di Torino, con l'ordinanza sopra citata, nella parte in cui è stato individuato il «corretto parametro di valutazione della conformità a Costituzione della legge elettorale», dette valutazioni non possono assumere rilievo nel presente procedimento quali parametri di verifica di conformità alla Costituzione delle norme censurate dai ricorrenti, in relazione al diritto di voto come delineato dall'art. 48 Costituzione, per l'evidente ragione che non è possibile, oggi, prendere in considerazione un testo della Costituzione non ancora in vigore e la cui entrata in vigore è, inoltre, solo eventuale, dipendendo essa dall'esito del *referendum* costituzionale di cui si è detto.

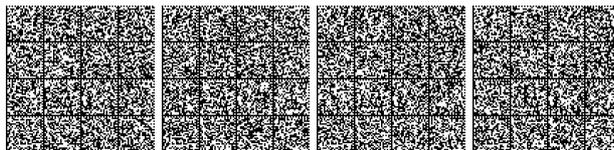
Per tali ragioni non verranno esaminate né prese comunque in considerazione le argomentazioni svolte dai ricorrenti e dalla dottrina che ha dibattuto su questi temi, dell'eventuale conformità a Costituzione della legge n. 52/2015 nelle parti censurate, rispetto a un testo della Costituzione non attualmente in vigore.

Sempre in via preliminare, anche alla luce delle difese svolte da parte attrice in merito all'individuazione dell'ambito della valutazione richiesta al giudice *a quo*, giova sottolineare, con specifico riferimento alla materia elettorale, quanto ben evidenziato sul punto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2014. Con essa la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1 n. 5 e comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 nonché dell'art. 17, commi 2 e 4 del decreto legislativo n. 533/1993 e degli articoli 4, comma 2 e 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 nonché dell'art. 14, comma 1 del decreto legislativo n. 533/1993 nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati. In particolare per la Corte il premio di maggioranza come già previsto dalla normativa nota come «Porcellum» «è foriero di una eccessiva sovrarappresentazione» e può produrre «una distorsione», perchè «non impone il raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista». La norma «non è proporzionata» rispetto all'obiettivo perseguito, quale è quello della stabilità del Governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali.

Le linee guida che orienteranno la scrivente per la valutazione circa la conformità a Costituzione della nuova normativa delineata dal legislatore sulle ceneri del «Porcellum» si rinvengono nella predetta sentenza dalla Corte costituzionale, i cui passi significativi di seguito sinteticamente si riportano. In essa, per quanto rileva nella presente sede, si legge:

che «la “determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa” (sentenza n. 242 del 2012; ordinanza n. 260 del 2002; sentenza n. 107 del 1996)»;

che «Il principio costituzionale di eguaglianza del voto esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizione di parità, in quanto «ciascun voto contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi» (sentenza n. 43 del 1961), ma «non si estende [...] al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore [...] che dipende [...] esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione



disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari» (sentenza n. 43 del 1961).»;

che «Non c'è, in altri termini, un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale, in quanto quest'ultima lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico.»;

che «Il sistema elettorale, tuttavia, pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole (sentenze n. 242 del 2012 e n. 107 del 1996; ordinanza n. 260 del 2002).».

Si afferma che il principio costituzionale di rappresentatività ed uguaglianza del voto (sentenze n. 15 e n. 16 del 2008) deve essere valutato unitamente all'«obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del Governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare». Al giudice costituzionale è pertanto riservato lo scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità al quale soggiacciono anche le norme inerenti ai sistemi elettorali, rilevando come «In ambiti connotati da un'ampia discrezionalità legislativa, quale quello in esame, siffatto scrutinio impone a questa Corte di verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (sentenza n. 1130 del 1988). Il test di proporzionalità utilizzato da questa Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della Corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell'Unione e degli Stati membri, richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi.»

Da quanto sopra evidenziato risulta evidente che spetta alla Corte costituzionale valutare la costituzionalità o meno della soluzione in concreto adottata per il perseguimento degli obiettivi di cui sopra, sotto il profilo del rispetto o meno «del vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti».

Nella predetta sentenza n. 1/2014, come sopra indicato, la soluzione fu che «detta disciplina non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente.»

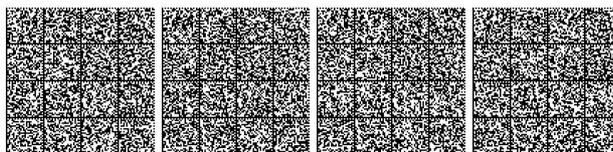
Alla scrivente quale giudice *a quo* spetta quindi il compito di verificare la rilevanza della dedotta questione di costituzionalità, e la sua non manifesta infondatezza, in particolare verificando se nella legge sono presenti distorsioni di rappresentatività del voto tali da richiedere (da parte della Corte costituzionale) un giudizio di bilanciamento con gli altri valori costituzionalmente protetti; compito specifico della Corte costituzionale come giudice delle leggi risulta infatti quello di valutare la ragionevolezza della soluzione adottata dal legislatore e di assumere decisioni che, pur muovendo dal caso concreto, sono destinate poi ad esplicare effetti generali e, dunque, a proiettarsi sull'intero ordinamento.

Ciò premesso nel merito parte attrice denuncia l'illegittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge elettorale n. 52 del 6 maggio 2015 in relazione a più articoli della Carta costituzionale.

Dette censure sono articolate in quattordici motivi; il primo attiene al procedimento di formazione della legge di cui si discute e viene trattato preliminarmente.

La disamina degli ulteriori specifici motivi viene fatta non secondo l'ordine di proposizione, ma partendo dal cuore delle doglianze di parte attrice che sono trattate nei motivi quinto e sesto, che la scrivente ritiene non manifestamente infondate; a seguire vi sarà la disamina dei motivi secondo, terzo, ottavo, nono, ritenuti parimenti non manifestamente infondati; il motivo settimo viene trattato unitamente all'ottavo per evidenti motivi di connessione: da ultimo sono trattati i motivi quarto e dodici, esaminati congiuntamente per ragioni di chiarezza e l'undicesimo che il Tribunale ritiene essere manifestamente infondati, e da ultimo i motivi 13 e 14, anch'essi ritenuti non fondati.

Con il primo motivo, i ricorrenti lamentano che la legge n. 52/2015 sia stata approvata con una procedura diversa da quella imposta, per la legge elettorale, dalla Carta costituzionale all'art. 74, comma 4, rilevando come la citata legge n. 52/2015 essendo stata approvata mediante il procedimento disegnato dall'art. 116, comma 4, del Regolamento della Camera con l'apposizione della questione di fiducia (il che ha comportato la votazione per blocchi di articoli, la decadenza degli emendamenti presentati e la riduzione dei tempi di discussione), avrebbe violato l'art. 72, comma 4 della Costituzione che prevede che «la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della camera è sempre adottata per il disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale ... ».



Detta censura a parere della scrivente è manifestamente infondata.

I ricorrenti muovono dal presupposto che la procedura di approvazione della legge con «riserva di assemblea» prevista dalla norma costituzionale citata sia, nella sostanza, incompatibile con la procedura prevista dall'art. 116 Regolamento Parlamentare nell'ipotesi (non regolata direttamente, né espressamente prevista dalla Costituzione) che il Governo ponga «la questione di fiducia» sulla procedura di approvazione di una legge sottoposta all'esame del Parlamento quando questa legge, per la materia che è destinata a regolare, sia una «legge elettorale», intendendosi per tale quella che, come la legge n. 52/2015, detta le regole per la configurazione del sistema elettorale, ossia individua le «formule dei sistemi elettorali» (cit. Sentenza Corte costituzionale n. 1/2014) attraverso le quali si stabilisce in via generale in che modo «ciascun voto contribuisce ... alla formazione degli organi elettivi» (stessa sentenza).

Tale asserita incompatibilità come già ritenuto da tutti i Tribunali che si sono occupati della medesima questione, non sussiste, per le ragioni che seguono.

In via preliminare, tenuto conto delle difese svolte dall'Avvocatura, si ritiene che la questione come prospettata in astratto sia ammissibile; è la Corte costituzionale nella sentenza 9/1959 ad evidenziare che «Nella competenza di giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi, attribuita alla Corte dall'art. 134 della Costituzione, rientra senza dubbio ed anzi in primo luogo quella di controllare l'osservanza delle norme della Costituzione sul procedimento di formazione delle leggi: in tal senso si è già affermato l'orientamento della Corte (sentenze n. 3 e 57 del 1957). L'art. 72 della Costituzione, dopo aver descritto nel primo comma il procedimento normale di approvazione di un disegno di legge, dispone, nel terzo comma, che il regolamento "può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari", ma aggiunge, nell'ultimo comma, che "la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi"».

Nella stessa sentenza si legge che, avuto riguardo al caso ivi esaminato, « il giudizio se un disegno di legge rientra fra quelli per i quali l'ultimo comma dell'art. 72 della Costituzione esige la procedura normale di approvazione, escludendo quella decentrata, involge una questione di interpretazione di una norma della Costituzione che è di competenza della Corte costituzionale agli effetti del controllo della legittimità del procedimento di formazione di una legge».

Da quanto sopra risulta evidente che per interpretare correttamente quanto disposto dal quarto comma dell'art. 72 Cost., e quindi per individuare quale è la procedura normale rispetto a quella speciale, deve farsi riferimento all'intero disposto dell'art. 72 Cost. In particolare a parere della scrivente è speciale (o non normale) la procedura prevista dal comma 3 del medesimo articolo che prevede una procedura di approvazione decentrata e non plenaria.

L'art. 72 prevede:

al primo comma che : «ogni disegno di legge, presentato a una Camera e, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che lo approva articolo per articolo e con votazione finale»;

al terzo comma prevede che: «può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso o votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto ... ».

il quarto comma prevede che: «la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale ... ».

Secondo la prospettazione degli attori la procedura speciale prevista dall'art. 116 Regolamento della Camera sarebbe in contrasto con il suddetto quarto comma e non potrebbe quindi essere applicata per la formazione della legge elettorale, non avendo il Governo, in questo caso, la corrispondente prerogativa.

È noto che per gli articoli 1, 2 e 4 della legge n. 52/2015 il Governo ha effettivamente posto la «questione di fiducia» così adottando, alla Camera, la procedura prevista dal Regolamento Parlamentare art. 116 comma quarto che prevede, quanto alla procedura per il «mantenimento di un articolo», che la votazione avvenga sul singolo articolo «dopo che tutti gli emendamenti sono stati illustrati» e che, in caso di approvazione, «gli emendamenti stessi si intendono respinti».

Secondo la medesima disposizione, quando venga posta «la questione di fiducia» la votazione avviene per appello nominale, con facoltà per un solo deputato per ciascun gruppo di rendere dichiarazioni di voto.



L'art. 116 Regolamento della Camera non indica, al quarto comma, la legge elettorale tra le materie per le quali viene espressamente esclusa la possibilità di adottare la descritta procedura di voto (ossia per le quali il Governo non può porre la «questione di fiducia»).

L'art. 49 dello stesso Regolamento prevede, invece, che sulle leggi elettorali (così come su altri «argomenti») la votazione debba avvenire a scrutinio segreto ma solo se ne venga fatta esplicita richiesta.

L'art. 24, comma 12 stesso Regolamento prevede inoltre che quando un progetto di legge debba essere votato a scrutinio segreto non possa essere oggetto di contingentamento dei tempi (salvo diversa unanime delibera della Conferenza dei capigruppo).

Le norme regolamentari citate devono essere lette congiuntamente e, dal loro combinato disposto, si ricava, per quanto concerne il voto di approvazione alla Camera di una legge elettorale, che il Governo può porre la questione di fiducia, e quindi ricorrere alla procedura di voto con le modalità indicate dall'art. 116 del Regolamento per la quale, tuttavia, potrebbe essere richiesta (ma così non è stato) la votazione a scrutinio segreto, invece che per appello nominale, con conseguente divieto, solo in tal caso, di fare ricorso alla fiducia.

Questa procedura non si discosta, in termini sostanziali, dalla c.d. procedura «normale» prevista dall'art. 72 commi 1 e 4 Costituzione.

Infatti la procedura c.d. «normale» di cui al primo comma prescrive che la votazione avvenga «articolo per articolo e con votazione finale» da parte dell'assemblea in composizione plenaria (e in ciò consiste il nucleo centrale della procedura normale, rispetto all'esame deferito alle commissioni) con esame diretto e approvazione del testo di legge la cui *ratio* è quella di assicurare che su certi argomenti vi sia ampia e piena partecipazione alla formazione della legge anche da parte delle minoranze.

Tale riserva di assemblea, nella sostanza, viene assicurata anche dalla procedura di cui al citato art. 116 comma quarto del Regolamento Parlamentare in quanto esso prevede che si proceda, come è in effetti avvenuto, all'esame del singolo articolo e degli emendamenti, con votazione sul singolo articolo (con decadenza automatica degli emendamenti solo in caso di voto favorevole all'articolo).

Le ulteriori questioni di costituzionalità sollevate dagli attori attengono tutte al meccanismo elettorale previsto dalla legge n. 52/2015; la disamina di essi, per la centralità delle relative argomentazioni e per i riflessi sugli ulteriori motivi, viene condotta a partire dai motivi quinto e sesto.

Con il quinto motivo si censurano gli articoli 1 lettera *f*), 2 commi 1 e 25 capoverso «art. 83» legge n. 52/2015 (ossia il nuovo testo dell'art. 83 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957) in relazione agli articoli 1, 3, 48 secondo comma, 51, 56 primo comma e 122, 2 Costituzione.

Gli attori, in sintesi, denunciano la non conformità a Costituzione di tali disposizioni nella parte in cui prevedono di attribuire il c.d. premio di maggioranza (attribuzione di 340 seggi) alla lista che abbia ottenuto, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi e al contempo stabiliscono una soglia di accesso minima del 3% di voti validi per accedere alla distribuzione dei seggi.

La combinazione di tali meccanismi produrrebbe effetti irragionevolmente distorsivi dell'uguaglianza del voto, in quanto si finirebbe con l'attribuire irrazionalmente il premio di maggioranza e verrebbero lesi anche i principi di rappresentanza democratica e di divieto di mandato imperativo.

Sarebbe, infatti, sproporzionato attribuire il premio di maggioranza, pari a oltre il 14% dei voti validi, a una lista che non ha ottenuto la maggioranza dei consensi senza neppure tenere conto del fatto che la lista premiata abbia conquistato seggi nella circoscrizione estero fino al numero di 12.

A sostegno della tesi della assoluta irrazionalità delle disposizioni in esame i ricorrenti richiamano quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2014 che, quanto al parametro che anche il legislatore deve rispettare, ha ricordato che l'obiettivo, certamente di rilievo costituzionale, che è quello di garantire, con le norme che disegnano il sistema elettorale, la stabilità di Governo e l'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare non è tale da giustificare qualsiasi sacrificio di altri interessi e valori che pure hanno rilievo costituzionale.

In quella occasione la Corte aveva ritenuto che la funzione rappresentativa dell'assemblea parlamentare così come l'uguaglianza del diritto di voto, pur potendo subire delle limitazioni in vista di quel valore, dovrebbero essere sacrificati nella misura minima possibile, per non incorrere in una profonda e inammissibile alterazione tra il voto espresso e la rappresentazione che si esso si dà nella composizione assembleare.

Con il sesto motivo vengono censurati: l'art. 1, comma 1, lettera *f*); art. 2, commi 1, 25 capoverso «art. 83» della legge n. 52/2015 e 93 comma 2 n. 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 relativamente al turno di ballottaggio in relazione agli articoli 1, 3, 48 secondo comma, 49, 51, 56 primo e quarto comma, 67 Costituzione e art. 3



del Protocollo addizionale Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nella parte in cui disciplinano il turno di ballottaggio e l'attribuzione, all'esito, del premio di maggioranza.

Ritengono gli attori che il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza al secondo turno di ballottaggio tra liste violi il principio di ragionevolezza e di uguaglianza in quanto esso consente l'attribuzione del premio con modalità che, senza adeguati correttivi, rischiano di premiare in modo abnorme una forza politica addirittura in modo inversamente proporzionale al grado di consenso ricevuto.

L'effetto fortemente e irragionevolmente distorsivo del voto espresso sarebbe dovuto al fatto che:

le disposizioni in esame attribuiscono il premio di maggioranza sulla base dei voti validi espressi nel turno, senza porre un correttivo quale, ad esempio, il raggiungimento di un *quorum* minimo al primo turno, con la conseguenza che potrebbe risultare vincitrice al ballottaggio una lista che in termini assoluti (per voti espressi in suo favore) è in realtà minoritaria;

il voto dei cittadini che avessero scelto la lista di minoranza (tale al primo turno) finirebbe, con l'esito del secondo turno, ad esprimere un voto di valore più che doppio rispetto al voto espresso dai cittadini che avessero, invece, votato altre liste (nel ricorso viene fatto l'esempio della lista che va al ballottaggio avendo ottenuto, al primo turno, il 25% dei voti, e che vincerebbe il turno di ballottaggio ottenendo 186 seggi di «premio» che le farebbero conseguire il 54% dei deputati; in tale situazione le altre liste, che rappresenterebbero il 75% dei voti validi espressi nella competizione, si vedrebbero attribuita la restante quota minoritaria di seggi, pari a 278);

il che comporterebbe la violazione del principio di uguaglianza del voto e di rappresentatività democratica dell'assemblea eletta con tale sistema.

Come è noto la Corte costituzionale è già stata investita della questione di cui ai sopraindicati motivi dal Tribunale di Messina, e limitatamente al sesto motivo, dal Tribunale di Torino.

Sul punto la scrivente fa proprie le pregevoli valutazioni e conteggi resi dal Tribunale di Torino (pur arrivando a diversa conclusione) in relazione alla disciplina di cui all'art. 1, lettera *f*), legge n. 52/2015. Esso prevede che vengano attribuiti 340 seggi (ossia il 55% del totale di 618 seggi, cui si devono aggiungere i 12 seggi riservati alla Circo-scrizione estero) alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi, con attribuzione in via automatica di un premio del 15% a fronte del conseguimento del 40% dei voti validi di lista. La percentuale di distorsione del voto espresso a favore della lista vincitrice risulta quindi pari a 1,375, dato che il 55% dei seggi viene attribuito a chi ha ottenuto il 40% dei voti. Il voto «perdente» risulta invece avere un coefficiente di sotto rappresentazione pari allo 0,75, dato che il restante 45% dei seggi viene distribuito a chi si è aggiudicato il restante 60% dei voti validi. Risulta quindi evidente che il voto unico in entrata a favore della lista vincitrice per effetto del premio di maggioranza risulta effettivamente sovra rappresentato, come lamentano gli attori. Ipotizzando un caso concreto la distorsione e quindi la compressione del diritto ad un voto diretto è ancora più evidente: supponendo 30 milioni di voti validi, il 40% di voti raggiunti da una lista corrisponde a 12 milioni di voti. Per effetto del premio di maggioranza detta lista ha così diritto a 340 deputati cioè un deputato ogni 35.294 voti; il complesso delle forze di minoranza che hanno ottenuto nel complesso 18 milioni di voti (e che avrebbe avuto diritto in assenza del premio di maggioranza a 371 deputati) con il premio di maggioranza ne ottiene nel complesso solo 278, il che vuol dire che per eleggere un deputato occorrono 64.748 voti. A fronte di detta evidente distorsione, la attribuzione del premio di maggioranza, così come previsto, che di per sé in astratto potrebbe ritenersi ragionevole, richiede a parere della scrivente un ulteriore vaglio da parte del giudice delle leggi, non risultando neppure previsto alcun rapporto fra i voti ottenuti rispetto non già ai voti validi ma al complesso degli aventi diritto al voto; ugualmente la previsione della clausola al 3% (percentuale di per sé né troppo alta né troppo bassa, tipica manifestazione della discrezionalità del legislatore) deve essere a parere della scrivente valutata nel complesso dell'intero sistema che delinea i criteri di selezione della rappresentanza politica alla Camera. È la stessa Corte costituzionale nella sentenza più volte sopra ricordata a porre in evidenza che «il sistema elettorale, tuttavia, pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole (sentenze n. 242 del 2012 e n. 107 del 1996; ordinanza n. 260 del 2002).»

Ciò è sufficiente a parere della scrivente per ritenere la questione di costituzionalità come prospettata oltre che rilevante — andando ad incidere sul diritto al voto degli attori — anche non manifestamente infondata; deve pertanto essere rimessa alla Corte costituzionale la valutazione in merito alla proporzionalità e ragionevolezza della scelta operata dal legislatore — tenuto conto del disposto di cui all'art. 48 Cost. — per il perseguimento di un obiettivo di pari rango (governabilità del paese).

Come ben evidenziato nella nota sentenza n. 1/2014 l'assemblea costituente non ha voluto imporre alcun sistema elettorale; tuttavia il principio costituzionale di uguaglianza del voto esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizioni di parità.



Negli ambiti in cui è ampia la discrezionalità legislativa, lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza — cui pure le norme elettorali devono essere sottoposte — riserva alla Corte costituzionale la verifica che, nel bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti (nel caso di specie rappresentanza e governabilità, che secondo la Corte costituisce «un obiettivo costituzionalmente legittimo»), la soluzione prescelta non determini un sacrificio o una compressione eccessiva di ciascuno degli interessi in gioco. Individuato nei termini di cui sopra il cd. effetto distorsivo del voto diretto sarà la Corte a dover sottoporre la norma oggetto di rilievo al cosiddetto stress test e verificare se la disciplina *de qua* sia la più idonea al conseguimento degli obiettivi posti, in quanto meno compromissiva dei diritti/obiettivi a confronto e con oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi.

Quanto al sesto motivo la scrivente condivide le esaurienti argomentazioni svolte dal Tribunale di Torino, che di seguito si riportano.

Secondo gli attori il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza al secondo turno di ballottaggio tra liste viola il principio di ragionevolezza e di uguaglianza in quanto esso consente l'attribuzione del premio con modalità che, senza adeguati correttivi, rischiano di premiare in modo abnorme una forza politica addirittura in modo inversamente proporzionale al grado di consenso ricevuto. L'effetto fortemente e irragionevolmente distorsivo del voto espresso sarebbe dovuto al fatto che:

le disposizioni in esame attribuiscono il premio di maggioranza sulla base dei voti validi espressi nel turno, senza porre un correttivo quale, ad esempio, il raggiungimento di un *quorum* minimo al primo turno, con la conseguenza che potrebbe risultare vincitrice al ballottaggio una lista che in termini assoluti (per voti espressi in suo favore) è in realtà minoritaria;

il voto dei cittadini che avessero scelto la lista di minoranza (tale al primo turno) finirebbe, con l'esito del secondo turno, ad esprimere un voto di valore più che doppio rispetto al voto espresso dai cittadini che avessero, invece, votato altre liste (nel ricorso viene fatto l'esempio della lista che va al ballottaggio avendo ottenuto, al primo turno, il 25% dei voti, e che vincerebbe il turno di ballottaggio ottenendo 186 seggi di «premio» che le farebbero conseguire il 54% dei deputati);

in tale situazione alle altre liste, che rappresenterebbero il 75% dei voti validi espressi nella competizione, sarebbe attribuita la restante quota minoritaria di seggi, pari a 278).

Tutto ciò comporterebbe la violazione del principio di uguaglianza del voto e di rappresentatività democratica dell'assemblea eletta con tale sistema.

Si ritiene non manifestamente infondato il motivo nei termini che seguono.

Come già sopra evidenziato, il legislatore, nel determinare i modi con i quali attribuire il premio di maggioranza, deve operare in modo tale da contemperare in modo ragionevole i due contrapposti interessi di pari rilievo costituzionale che sono il principio di rappresentatività e il principio di governabilità.

Conseguentemente, provvedendo sul testo della legge n. 270/2005, la Corte costituzionale ha statuito che: «il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza prefigurato dalle norme censurate, inserite nel sistema proporzionale introdotto con la legge n. 270/2005, in quanto combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio è pertanto tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di uguaglianza (art. 48 secondo comma, Cost.). Esso infatti pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, esige che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla funzione degli organi elettivi ... ».

La dottrina ha ritenuto che il principio così espresso abbia portato all'individuazione di un limite costituzionalmente necessario per la legittima attribuzione del premio di maggioranza, nel caso in cui venga adottata una legge elettorale che intenda garantire la governabilità attraverso questo specifico meccanismo.

Tale limite intrinseco dovrebbe imporre al legislatore di adottare, in tali casi, tutti i correttivi necessari ad assicurare che il premio di maggioranza (che consiste nella attribuzione del numero di seggi necessario a raggiungere, secondo la legge n. 52/2015, il 55% dei seggi alla Camera) vada attribuito alla formazione che tale limite ha almeno raggiunto, se non superato. Il quadro complessivo della legge n. 52/2015 prevede che la governabilità sia garantita, nel caso in cui nessuna delle liste che partecipano alla competizione elettorale si aggiudichi la maggioranza dei seggi alla Camera, con l'attribuzione del premio di maggioranza alla formazione che abbia raggiunto almeno il 40% dei voti validi espressi.

Nel caso in cui nessuna lista raggiunga almeno il 40% dei voti, è previsto un ulteriore turno elettorale strutturato secondo il modello (tra i tanti possibili) del ballottaggio di tipo binario, al quale hanno diritto di partecipare le sole prime due liste che al primo turno abbiano raggiunto il maggior numero di voti, con espresso divieto di collegamento tra liste o apparentamento tra i due turni di votazione, con esclusione della possibilità di esprimere preferenze e con conteggio dei voti che tiene conto soltanto dei voti validi espressi nel turno di ballottaggio.



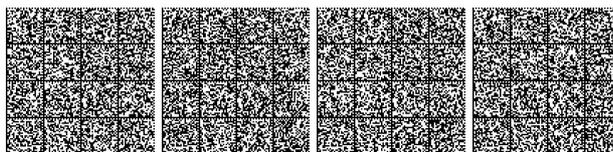
Mentre nel primo turno all'elettore è consentito esprimere il voto per la formazione politica nella quale maggiormente si identifica, esprimendosi così in astratto nella massima ampiezza — fatte salve le considerazioni svolte in relazione al quinto motivo — il voto di rappresentanza, nell'eventuale turno di ballottaggio di lista (quale è appunto quello previsto dalla legge in esame) gli elettori vengono chiamati a esprimere un voto, volto alla identificazione della lista che, tra le due «superstiti» del primo turno, sarà chiamata a governare, con evidente maggiore compressione del voto di rappresentanza, proprio per la inevitabile riduzione delle opzioni tra le quali l'elettore può scegliere, oltre che per l'espresso scopo delle tornate elettorali (nella quale, infatti, non si esprimono preferenze). In caso di ballottaggio, dunque, il premio di maggioranza verrà attribuito a chi ha ottenuto, nella seconda tornata, la maggioranza dei voti validi espressi quale conseguenza diretta di una scelta degli elettori che è però, in questo caso, l'esito necessitato che deriva sia dalla limitazione dei soggetti nei confronti dei quali si può esprimere il voto (due liste essendo espressamente vietato l'apparentamento o la coalizione) sia dalla scelta di conteggiare detta maggioranza sui voti validi espressi nella tornata, senza dare alcun peso al raggiungimento, ad esempio, di un determinato *quorum* di votanti tra gli aventi diritto.

Le caratteristiche del turno di ballottaggio delineate dal legislatore del 2015 hanno quindi indotto la dottrina a riflettere sul se si possa effettivamente dirsi rispettato il sopra ricordato principio costituzionale del necessario rispetto di un limite ontologico di rappresentanza del voto in presenza del quale possa essere attribuito, a una sola lista, il premio di maggioranza, senza incorrere in censure di irragionevolezza e di eccessiva distorsione del voto. Si sono formati due contrapposti filoni interpretativi; un primo filone evidenzia il fatto che il turno di ballottaggio (come delineato dalle norme in esame) non può essere, per definizione, sospettato di violare il ricordato principio costituzionale di rappresentanza del voto in quanto, in questa tornata, tutti gli elettori sono chiamati ad esprimere il loro voto tra due liste in vista della governabilità (piuttosto che della rappresentatività, intesa come identificazione tra voto espresso in favore di una formazione più vicina alle idee dell'elettore) e in tal caso, il premio di maggioranza viene attribuito a chi si conquista il consenso del 50% + 1 dei voti espressi nel turno di ballottaggio, soglia questa indubbiamente ragionevole per vedersi attribuire il premio di maggioranza alla Camera, che consentirà quindi del tutto legittimamente a quella formazione di governare avendo il pieno controllo dell'assemblea. Un secondo filone evidenzia, invece, la sostanziale artificiosità della maggioranza del 50% + 1 che scaturisce dal turno di ballottaggio come disegnato dalla legge n. 52/2015, in quanto si tratterebbe di una maggioranza solo virtuale perché priva, se non adeguatamente corretta, di una effettiva valenza rappresentativa del corpo elettorale, tale per cui finirebbe, nonostante il dato formale, per non essere rispettato il principio immanente alla Costituzione, per cui il premio non potrebbe essere ragionevolmente attribuito alla formazione che non abbia ricevuto una certa soglia «critica» di consensi.

Si ritiene senza dubbio più convincente questa seconda corrente di pensiero, che fa sì che la questione come posta non sia manifestamente infondata; essa si fa carico di dare consistenza effettiva al principio espresso dalla Corte costituzionale secondo cui, senza una soglia minima di voti che sia espressione di rappresentatività della forza politica, l'attribuzione ad essa del premio di maggioranza non può dirsi rispettosa di tale principio. Il legislatore si è limitato, infatti, a prevedere che accedano al secondo turno le sole due liste più votate al primo turno, purché abbiano raggiunto almeno la soglia del 3% (ovvero del 20% nel caso di liste espressione di minoranze linguistiche). Così facendo ha implicitamente riconosciuto, da un lato, che sussiste un problema della rappresentatività delle liste ammesse al ballottaggio, da misurare sulla base dei voti riportati nella prima tornata elettorale. D'altro lato però il parametro utilizzato è quello, diverso, delle soglie minime previste in generale dalla legge elettorale in esame, per partecipare alla attribuzione dei seggi, criterio adottato per scoraggiare una eccessiva «polverizzazione» del voto. Nel valutare l'effettiva forza rappresentativa del 50% + 1 dei voti espressi al ballottaggio si deve anche considerare che è previsto che tale maggioranza venga calcolata sui voti validi espressi, il che finisce per non dare alcun rilievo al peso dell'astensione, che potrebbe essere anche molto rilevante quale prevedibile conseguenza della radicale riduzione dell'offerta elettorale nel ballottaggio. Il sistema del ballottaggio, quindi, nonostante si tratti di una tornata di votazioni radicalmente differente dal primo turno, mantiene la stessa base di calcolo del voto, non contiene regole che consentano di rafforzare l'elemento di rappresentatività del voto e, anzi, adotta disposizioni che allontanano da questo obiettivo, dato che solo per questa fase il legislatore pone un esplicito divieto di apparentamento o coalizione tra liste.

Tale divieto, evidentemente espressione di un favore per la governabilità (ritenendosi più stabile una maggioranza ottenuta da una sola lista, invece che da una coalizione di liste) risulta tuttavia irrazionale in quanto rende il voto espresso al turno di ballottaggio eccessivamente sbilanciato in favore di tale valore, a scapito del valore — di rilievo costituzionale — della rappresentatività del voto che viene, in tal modo, eccessivamente compresso proprio in vista della sua idoneità a far conseguire alla lista vincitrice il controllo della Camera dei deputati.

Senza l'adozione di meccanismi che garantiscano una adeguata espansione della componente rappresentativa del voto (ovvero senza l'eliminazione del divieto di cui si è detto) l'attribuzione del premio di maggioranza alla sola lista che, all'esito del ballottaggio, si aggiudichi il premio di maggioranza finisce per essere svincolata dalla esistenza di



parametri oggettivi che consentano di affermare che la lista vincitrice ha ottenuto quella «ragionevole soglia di voti minima» in presenza della quale è possibile la legittima attribuzione del premio di maggioranza.

Appare allora non manifestamente infondato il dubbio di conformità a Costituzione espresso dagli attori, in relazione agli articoli 1 secondo comma, 3, 48 secondo comma Costituzione, là dove essi evidenziano, in accordo con le opinioni espresse da molti costituzionalisti, che l'attuale sistema, privo di correttivi, pone il concreto rischio che il premio venga attribuito a una formazione che è priva di adeguato radicamento nel corpo elettorale.

L'attribuzione del premio di maggioranza e la disciplina del ballottaggio vengono quindi posti al vaglio della Corte costituzionale, unitamente alle questioni dibattute dalle parti in relazione ai motivi 2, 3, 8, 9 e 10.

Le osservazioni appena svolte permettono di valutare in un'ottica complessiva alcuni dei motivi di incostituzionalità rilevati da parte attrice, in relazione al parametro della non manifesta infondatezza.

In particolare, il secondo ed il terzo motivo, oggetto di rilievo da parte attrice, devono essere valutati come casi limite derivanti dall'assegnazione del premio di maggioranza così come previsto.

Con il secondo motivo parte attrice censura gli articoli 1, comma 1 lettera *f*) nella parte in cui prevede che «sono attribuiti comunque 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi» e 2 comma 25 capoverso «art. 83» con particolare riferimento ai commi: 1 numeri 5 e 6, 2, 3 e 4 in relazione agli articoli 1 comma secondo e 61 Costituzione.

Sinteticamente, parte attrice lamenta la difficoltà interpretativa nell'applicazione delle succitate disposizioni in relazione all'assegnazione del cosiddetto premio di maggioranza, anche nel caso in cui due liste raggiungano al primo turno oltre il 40% dei voti validi.

Posto che nulla viene previsto espressamente dalla legge per il caso di specie, parte attrice lamenta l'assurdità e irrazionalità dell'interpretazione della norma che non attribuisca a nessuna delle due liste il premio di maggioranza; l'arbitrarietà della soluzione che attribuisca il premio di maggioranza alla lista che risultasse vincente anche per un solo voto (in quanto nulla prevede la legge); l'arbitrarietà e la non conformità alla legge dell'interpretazione che proporrebbe l'indizione di un turno di ballottaggio in presenza di due liste che hanno superato lo sbarramento del 40% (essendo invece il ballottaggio previsto solo in caso di mancato raggiungimento di questa soglia).

Parte convenuta ritiene che in ragione del disposto letterale dell'art. 83 comma 1 n. 2 n. 5 n. 6 comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/57, come modificato dalla legge n. 52/2015 ed in particolare dalla previsione dell'assegnazione del premio di maggioranza «alla lista che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale», il premio di maggioranza dovrà essere assegnato alla lista vincitrice, anche di un solo voto.

A parere della scrivente il tenore letterale dell'articolo consente un'unica interpretazione della norma, non essendo state positivamente previste e disciplinate le ulteriori ipotesi di cui alle proposte interpretazioni della norma. In assenza di idonei correttivi (quali ad esempio l'esclusione del premio di maggioranza per l'ipotesi in cui siano due le liste che superano la soglia del 40%, e la contestuale previsione del ballottaggio) risulta evidente la compromissione del diritto al voto diretto per gli elettori della lista che, pur avendo ottenuto al primo turno il 40% dei voti, sia risultata seconda e quindi veda ridotto il proprio numero di deputati per effetto della distorsione già trattata in relazione al quinto motivo.

Pertanto non appare manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale in merito alla assegnazione del premio di maggioranza di 340 seggi alla lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti, fra le due liste che abbiano superato al primo turno il 40 % di voti.

Con il terzo motivo, si censurano gli articoli: 1, comma 1, lettera *f*), 2, comma 25, capoverso «art. 83» numeri 5 e 6, commi 2 e 5; capoverso «art. 83-bis» commi 1, numeri 1, 2 e 3 e 4» della legge n. 52/215 in relazione agli articoli 1, 3, 48, 49, 51 e 67 della Costituzione.

Il terzo motivo è relativo anch'esso ad un «caso limite», ossia la circostanza in cui, in presenza di una forte dispersione del voto verso liste che non raggiungano la soglia del 3%, una lista ottenga 340 seggi al primo turno ma, non raggiungendo la percentuale del 40%, sia ugualmente costretta al ballottaggio, all'esito del quale potrebbe risultare vincente la lista che al primo turno aveva preso meno voti dell'altra.

A parere della scrivente, dover ricorrere al secondo turno anche nel caso in cui una lista ottenga il numero di seggi ritenuto opportuno dal legislatore al fine di garantire la governabilità, è contraddittorio rispetto allo scopo proclamato dallo stesso legislatore. Tale contraddittorietà è un altro effetto del meccanismo di assegnazione del premio di maggioranza alla lista che ottenga il 40% al primo turno, oggetto del rilievo di illegittimità costituzionale, già ritenuto dalla scrivente non manifestamente infondato.

Per tale ragione, anche il terzo motivo è ritenuto non manifestamente infondato.



Quanto ai motivi settimo e ottavo, relativi al sistema delle preferenze e dei capolista (che pare opportuno trattare congiuntamente), la scrivente fa propria e aderisce alla valutazione resa dal Tribunale di Torino, che ha rigettato il settimo motivo, ritenendolo manifestamente insussistente, mentre ha giudicato non manifestamente infondato l'ottavo motivo.

Con il settimo motivo parte attrice ha censurato gli articoli 1, lettera *b*) per le parole «... salvo i capilista nel limite di 10 collegi» lettera *c*) per le parole «... dapprima i capilista nei collegi, quindi ...»; art. 2, comma 26, capoverso «art. 84», comma 1, per le parole «... a partire dal candidato capolista ...» e comma 2 per le parole «... a partire dal candidato capolista» della legge n. 52/2015 nonché dell'art. 59-*bis*, commi da 1 a 3 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/2015, come novellato dall'art. 2, comma 21, legge n. 52/2015, ritenendo tali disposizioni lesive degli articoli 2, 48, secondo comma, 51, primo comma e 67 della Costituzione.

In sintesi, parte attrice rileva la non conformità di tali disposizioni alla Costituzione, in quanto consentono ad una categoria di candidati, i cosiddetti «capolista», di essere eletti, prescindendo da qualsiasi preferenza espressa dagli elettori.

Si rileva, come già osservato dal Tribunale di Torino nell'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, che non si rinviene una ragione di sospetta illegittimità costituzionale dell'art. 59-*bis* decreto del Presidente della Repubblica n. 361/57 secondo comma, dato che la norma in esso contenuta si limita a contenere indicazioni volte a rendere inequivoco che il voto espresso con una certa modalità (voto espresso con un segno tracciato «su una linea posta a destra del contrassegno, senza tracciare un segno sul contrassegno della lista medesima») deve intendersi come voto validamente espresso in favore della lista; si evince che tale disposizione non riguarda lo «statuto» dei capi lista, oggetto di rilievo da parte di parte attrice.

Con l'ottavo motivo, parte attrice censura la non conformità, rispetto agli articoli 48 e 51 Costituzione delle disposizioni di cui all'art. 2 comma 11 della legge n. 52/2015 «sulle candidature multiple», nella parte in cui consentono al candidato capolista in più collegi «di optare ad elezione avvenuta con successo, per un collegio piuttosto che per un altro», senza dare indicazioni sulle modalità di esercizio di detta opzione e così influenzando in modo arbitrario e incisivo sul voto di preferenza espresso dagli elettori a favore di un candidato che, senza l'opzione del capolista, verrebbe senz'altro eletto avendo raggiunto il numero maggiore di preferenze rispetto agli altri competitori della sua stessa lista, rendendo in tal modo imprevedibile la significatività della preferenza espressa dagli elettori.

Si fa propria la precisazione svolta dal Tribunale di Torino nell'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, in merito alle disposizioni oggetto di rilievi da parte attrice. Il suddetto Tribunale ha osservato che parte attrice non ha indicato in modo completo le norme che comporterebbero una lesione del diritto di voto uguale e libero. Infatti, l'art. 2, comma 11 regola il c.d. «sistema delle candidature multiple», ma nulla dice riguardo alla scelta dell'eletto nell'ambito di tale sistema. La disposizione della legge n. 52/2015 che attiene alla libertà (assoluta) di opzione per il candidato plurieletto di scegliere, tra i vari collegi nei quali egli può aspirare all'elezione, va invece rinvenuta nel successivo comma 27 del medesimo art. 2 cit. che, nel mantenere ferma la disposizione contenuta nell'art. 85, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, apporta ad essa esclusivamente le variazioni testuali necessarie ad armonizzarla alle altre modifiche apportate dalla legge. Si può pertanto ritenere che parte attrice abbia lamentato l'illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni richiamate, nel loro combinato disposto, che consentono ai soli candidati capilista di candidarsi in più collegi (fino ad un limite massimo di 10 come si è detto in precedenza) ed attribuiscono loro, nel caso conseguano la proclamazione in più di un collegio, di optare senza alcun vincolo per il collegio nel quale vogliono ricollegare la loro elezione.

Al fine di vagliare la non manifesta infondatezza dei motivi settimo e ottavo, è opportuno ripercorrere l'*iter* argomentativo svolto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2014, nella quale è stato rilevato che la libertà di voto era fortemente compromessa dalle disposizioni della legge elettorale cosiddetta «Porcellum», posto che il cittadino era «chiamato a determinare l'elezione di tutti i deputati e di tutti senatori, votando un elenco spesso assai lungo (nelle circoscrizioni più popolose) di candidati, che difficilmente conosce. Questi, invero, sono individuati sulla base di scelte operate dai partiti, che si riflettono nell'ordine di presentazione, sì che anche l'aspettativa relativa all'elezione in riferimento allo stesso ordine di lista può essere delusa, tenuto conto della possibilità di candidature multiple e della facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito.

In definitiva, è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione».

Da tali principi si desume, a parere della scrivente, che non è costituzionalmente illegittima di per sé la previsione di capi lista, quanto l'impossibilità di scegliere alcuno dei parlamentari eletti, come previsto dal cosiddetto «Porcellum»; mentre la legge n. 52/2015 permette di esprimere preferenze, risultando «bloccati» i soli capi lista, senza escludere l'esistenza di un effettivo rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti, potendosi esprimere fino a due preferenze ed essendo previste ulteriori disposizioni volte a salvaguardare la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive.



Come condivisibilmente osservato dal Tribunale di Torino nella succitata ordinanza, le preferenze espresse non sono vanificate dal meccanismo dei c.d. «capilista bloccati» che permette la loro elezione per primi rispetto ai candidati che li seguono in lista, poiché in caso di candidature plurime, il capolista dovrà poi optare per un solo collegio, così dando luogo alla elezione del candidato non capolista negli altri collegi.

Per tale ragione si ritiene manifestamente infondato il settimo motivo di prospettata illegittimità costituzionale.

Quanto all'ottavo motivo, in ossequio alla pronuncia sopraccitata della Corte costituzionale n. 1/2014, a parere della scrivente, sembra riconosciuta come valore di rango costituzionale, in quanto connesso alla libertà di voto, libero e uguale statuito dalla Carta costituzionale, la tutela della legittima aspettativa dell'elettore di influire, con la propria preferenza espressa, sull'effettiva elezione del candidato prescelto.

La scrivente ritiene di condividere quanto già evidenziato dal Tribunale di Torino, nella predetta ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, secondo cui l'ottavo motivo non appare manifestamente infondato, limitatamente alla disposizione che consente al capolista di operare la scelta del collegio senza alcun tipo di vincolo; mentre il motivo non appare fondato nella parte in cui viene censurato in sé il sistema della candidatura «bloccata o multipla».

Infatti, riconosciuta la non irragionevolezza della candidatura multipla per una sola categoria di candidati (i capilista) e sottratti questi ultimi al voto di preferenza da parte dell'elettore, è necessario prevedere un meccanismo di scelta che operi nel caso in cui il candidato capolista risulti eletto in più collegi. Ritenuto manifestamente infondato il rilievo di illegittimità relativo alla candidatura di capi lista bloccati, che abbiano facoltà di candidarsi in più collegi, si manifesta, ad avviso della scrivente, il dubbio di costituzionalità relativamente alla scelta del collegio da parte del capolista e le modalità disegnate dal legislatore per il suo esercizio. Come correttamente osservato nell'ordinanza del Tribunale di Torino infatti, l'assenza di qualsiasi criterio di scelta a cui il capolista si ispiri rende impossibile per l'elettore effettuare valutazioni prognostiche sulla «utilità» del suo voto di preferenza, dato in favore di un candidato che faccia parte di una lista con capo lista candidato anche in altri collegi. L'elettore infatti non potrà effettuare alcuna previsione circa le modalità con cui, all'esito del voto, quel capolista eserciterà, in caso di vittoria plurima, la sua scelta. Né il contenuto inequivoco dell'art. 85 cit. consente di intravedere una interpretazione che superi tali rilievi.

In conseguenza di tali osservazione, deve ritenersi non manifestamente infondato l'ottavo motivo dedotto da parte attrice.

Quanto al nono motivo — con cui parte attrice ha lamentato l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 25, della legge n. 52/2015, art. 83, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, per violazione dell'art. 56, secondo comma Costituzione, articoli 2, commi 29, 30, 31 e 32 della legge n. 52/2015, in relazione agli articoli 3, 48 e 51 Costituzione oltre che dell'art. 1, comma 1, lettera f) legge n. 52/2015 — si deve preliminarmente dar conto che all'udienza del 27 ottobre 2016 parte attrice ha illustrato una nuova prospettazione del medesimo motivo, fondato tuttavia sui medesimi fatti dedotti nell'atto di citazione.

Parte attrice in particolare ha osservato che, quanto alla regione Trentino-Alto Adige, sarebbe leso il diritto di voto libero e uguale, in caso di assegnazione dei tre seggi di recupero proporzionale ad una lista non apparentata con alcuna lista nazionale o espressione della minoranza linguistica vincitrice nella suindicata regione. Ciò comporterebbe infatti una violazione nella rappresentatività della minoranza nazionale, rispetto alla minoranza linguistica assegnataria dei tre seggi di recupero proporzionale.

Si può assumere che le potenziali lamentate conseguenze lesive subite dalle minoranze nazionali nei confronti della minoranza linguistica non apparentata ad alcuna lista nazionale o alla lista vincitrice nella regione rappresentino uno degli ulteriori effetti indiretti del meccanismo di doppio turno, funzionale all'assegnazione del premio di maggioranza, il cui rilievo di incostituzionalità è già stato ritenuto non manifestamente infondato dalla scrivente, posto che il recupero proporzionale potenzialmente lesivo delle liste di minoranza nazionali è necessario per via della istituzione degli otto collegi uninominali che vengono assegnati fin dal primo turno, senza che il ballottaggio possa incidervi.

Deve altresì osservarsi che il meccanismo descritto da parte attrice, in relazione al caso del mancato apparentamento della lista di minoranza con liste nazionali o con la lista vincitrice nella regione Trentino-Alto Adige, appare determinare un'incidenza del voto in uscita di gran lunga superiore al corrispettivo voto reso dagli elettori nei confronti di una lista nazionale di minoranza.

Per queste ragioni, il motivo nono appare alla scrivente non manifestamente infondato.

Al contrario la scrivente ritiene non fondati i motivi 4 - 10 - 11 - 12 - 13 e 14 (oltre al primo e settimo di cui è già detto);

Il quarto motivo solleva la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge n. 52/2015, per violazione dell'art. 138 Cost. sul procedimento di revisione costituzionale.



Parte attrice sostiene l'incompatibilità della legge elettorale con la forma di Governo parlamentare vigente in Italia a norma di Costituzione, perché il leader della lista vincente indicato sulla scheda elettorale risulterà essere il Presidente del Consiglio dei ministri, a detrimento delle prerogative di nomina del Presidente della Repubblica. Sostanzialmente, il meccanismo delineato dalla nuova legge elettorale si tradurrebbe quasi in un'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, con adozione di un mutamento della forma di Governo lesiva della procedura di revisione ex art. 138 Cost.

Parte convenuta contesta questa ricostruzione del sistema elettorale introdotto dalla nuova legge, posto che l'art. 14-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/57, come riscritto dalla legge n. 52/2015, non ha modificato le prerogative del Presidente della Repubblica come individuate dall'art. 92, secondo comma Cost., rilevando inoltre che sulla scheda elettorale non viene riportato il nome del capo della forza politica, dovendo essere stampati, al primo turno, accanto ai contrassegni di lista, solo i nominativi dei capolista nel singolo collegio plurinominale; al ballottaggio, invece, sulla scheda sono presenti solo i contrassegni delle liste ammesse.

Da queste premesse si evince l'opportunità logica e giuridica di trattare tale motivo congiuntamente al dodicesimo motivo, con il quale gli attori sollevano la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 8 della legge n. 52/2015 e degli articoli 14 e 14-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 per violazione dell'art. 92 Cost., essendo anch'esso riferito alla lesione delle prerogative del Presidente della Repubblica in merito alla nomina del Presidente del Consiglio dei ministri ed al conseguente mutamento della forma di Governo delineata dalla Costituzione, che si convertirebbe da parlamentare a presidenziale.

In sede di motivazione del dodicesimo motivo, gli attori rinnovano le doglianze sollevate in relazione al quarto, evidenziando la «presidenzialità» di un'elezione in cui il leader della coalizione politica di maggioranza diventa il capo della forza politica, specialmente in caso di ballottaggio, in cui la scelta tra una delle due liste in corsa per il premio di maggioranza sostanzialmente si traduce in una scelta tra l'uno o l'altro dei candidati; con ciò risultando una mera «formalità» il disposto dell'art. 14-*bis*, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/57 (come sostituito dall'art. 2, comma 8 della legge n. 52/2015), ai sensi del quale «Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'art. 92, secondo comma, della Costituzione». Infatti, nel quadro delineato dalla nuova normativa, il Capo dello Stato non può far altro che prendere atto del risultato del primo turno o del ballottaggio. A ciò aggiungendosi che il programma elettorale di cui all'art. 14-*bis*, comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 non è altro se non il programma del partito che quella lista (o coalizione di liste) esprime («Contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'art. 14, i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. [...]»).

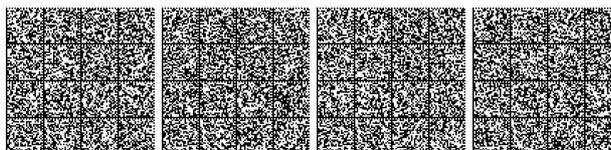
Parte convenuta, nel contrastare dette difese, ha evidenziato inoltre la legittimità della scelta, operata da una o più liste, di inserire all'interno del proprio contrassegno il nome del capo della forza politica. In tal modo «la lista indicherebbe al proprio elettorato – in un'ottica di trasparenza democratica – la persona da proporre (in caso di vittoria) al Capo di Stato per il conferimento del mandato a formare il nuovo Governo».

In primis, la scrivente si associa ai dubbi circa la rilevanza dei motivi in esame manifestata dal Tribunale di Torino nella già citata ordinanza 5 luglio 2016, posto che, per come prospettati, i motivi non sono riconducibili alle modalità costituzionalmente tutelate di esercizio del voto libero ed eguale ex art. 48 Cost., riguardando invece la prerogativa di nomina del Capo del Governo che l'art. 92 secondo comma Cost. conferisce al Presidente della Repubblica: «Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri».

Infatti, occorre ricordare che l'oggetto della presente controversia si sostanzia nell'accertamento del diritto di votare secondo Costituzione e l'asserita violazione della prerogativa presidenziale non influisce sull'esercizio di tale diritto in pregiudizio agli elettori. Piuttosto, se si ritenesse concretamente verificata la circostanza di una elezione diretta del Presidente del Consiglio da parte del corpo elettorale, questa comporterebbe decisamente un ampliamento delle prerogative dei votanti e non un loro restringimento.

In ogni caso, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge n. 52/2015, per violazione dell'art. 138 Cost. nonché dell'art. 2, comma 8 della legge n. 52/2015 e degli articoli 14 e 14-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 per violazione dell'art. 92 Cost. è manifestamente infondata. Le norme in questione non introducono, infatti, alcun automatismo tale da imporre al Presidente della Repubblica un vincolo alla nomina a Presidente del Consiglio dei ministri del capo della coalizione risultata vittoriosa al primo turno o al ballottaggio, con ciò rimanendo impregiudicate le prerogative del Presidente della Repubblica stesso in tal senso; inoltre, non sussiste una violazione dell'art. 138 Cost., con conseguente salvaguardia della forma di Governo parlamentare.

Con il decimo motivo — con cui si censura l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1) lettera a), e) e i) e art. 2 commi 1, 2, 3, 4, 5, 25 capoverso «art. 83» commi 1 numeri 3, 6, 29, 30, 31 e 32 della legge n. 52/2105



in relazione agli articoli 1, 2, 3, 6, 10, 11, 48, 49, 51, 117, secondo comma, lettera *f*) Costituzione, nella parte in cui non tutelano in modo effettivo e attivo le altre minoranze linguistiche riconosciute (diverse cioè da quelle francofone e germanofone e ladine residenti in VDA e TAA) per le quali non sono previste disposizioni specifiche idonee a dare effettiva rappresentatività agli elettori appartenenti a tali minoranze. In particolare si ritiene che la disposizione di cui all'art. 83, comma 1, numero 3 non sarebbe idonea a superare tale mancanza di effettiva tutela in quanto il descritto peculiare sistema di conteggio dei voti si applicherebbe solo per le liste che sono espressione di minoranze linguistiche che risiedono nelle regioni a statuto speciale e solo a condizione che il relativo statuto ne preveda in modo specifico una particolare tutela.

Posto che non è stata dedotta in atto di citazione l'appartenenza ad una particolare minoranza linguistica di nessuno degli attori, in punto di rilevanza, a parere della scrivente, sono condivisibili le osservazioni già svolte dal Tribunale di Torino nella ordinanza più volte citata, che sul punto precisa che parte attrice si dimostra portatrice «di un interesse mediato e quindi di mero fatto, ad ottenere un giudizio di legittimità costituzionale di norme che tutelano interessi costituzionali dei quali essi non sono titolari ma solo portatori quali cittadini italiani, e non quali elettori interessati dalla applicazione proprio delle disposizioni censurate».

Per tali ragioni, il decimo motivo difetta del presupposto della rilevanza; peraltro si condividono le considerazioni contenute nella più volte citata ordinanza del Tribunale di Torino, alle quali si fa rinvio, che ha ritenuto in ogni caso anche la infondatezza del motivo.

Con l'undicesimo motivo, gli attori censurano l'art. 2, commi 10 e 36 della legge n. 52/2015 e l'art. 18-*bis*, commi 1 e 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/57 inerenti l'esenzione dalla raccolta delle firme per violazione degli articoli 3, 48, 49 e 51 Cost., articoli 24 e 113 Cost. nonché dell'art. 13 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

In violazione agli articoli della Costituzione che sanciscono il principio di uguaglianza, il diritto di voto libero ed uguale nonché il diritto di associarsi in partiti e quello all'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di parità, la normativa censurata viene considerata discriminatoria nei confronti dei nuovi soggetti politici rispetto ai gruppi già presenti in Parlamento, oltre tutto attraverso l'applicazione di criteri disomogenei (collegamento con gruppi parlamentari costituiti all'inizio della legislatura in entrambe le Camere; presenza anche con un solo eletto nel Parlamento europeo; in caso di minoranza linguistica, presenza anche con un solo eletto in una delle due Camere). Evidenziano inoltre che una deroga della disciplina è poi prevista nel caso di gruppi parlamentari costituiti alla data del 1° gennaio 2014, per i quali non si richiede il rapporto con le liste e con i gruppi eletti nel 2013. Tale deroga viene da essi attori ritenuta ingiustificata sotto il profilo sia soggettivo che oggettivo, posto che le forze politiche già presenti in Parlamento risultano essere già avvantaggiate in caso di nuova elezione, in ragione della visibilità ottenuta, dei finanziamenti delle campagne elettorali e della maggiore disponibilità di soggetti per la raccolta delle firme e la presentazione delle liste.

Sotto un altro profilo, la nuova normativa risulterebbe lesiva degli articoli 24 e 113 della Costituzione, inerenti il diritto di tutela giurisdizionale genericamente riconosciuta e, soprattutto, la tutela dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, nonché dell'art. 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, con il quale si stabilisce che «ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali». In Italia, infatti, non si è data attuazione ai principi dell'art. 44, comma 2, lettera *d*) della legge n. 69/2009 (Art. 44 Delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, comma 2, lettera *d*): «razionalizzare e unificare le norme vigenti per il processo amministrativo sul contenzioso elettorale, prevedendo il dimezzamento, rispetto a quelli ordinari, di tutti i termini processuali, il deposito preventivo del ricorso e la successiva notificazione in entrambi i gradi e introducendo la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, mediante la previsione di un rito abbreviato in Camera di consiglio che consenta la risoluzione del contenzioso in tempi compatibili con gli adempimenti organizzativi del procedimento elettorale e con la data di svolgimento delle elezioni») che avrebbe consentito l'impugnazione delle operazioni elettorali preparatorie, tra le quali le ammissioni e le esclusioni di liste per il Parlamento. Non essendo stata data attuazione al disposto della norma, la competenza in materia è ancora affidata alla Camera, previa istruttoria e proposta di decisione della Giunta delle elezioni, cioè a soggetti che si trovano in una situazione di conflitto di interessi. Pertanto, in materia elettorale, ai cittadini italiani non è dato un rimedio effettivo ex art. 13 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Parte convenuta, nel respingere dette censure, contesta che la presunta mancata attuazione, con il codice del processo amministrativo (decreto legislativo n. 104/2010), della delega di cui all'art. 44 legge n. 69/2009 — che avrebbe



consentito di ricorrere al giudice amministrativo ove una lista fosse esclusa perché priva di sottoscrizioni — sia attinente alle disposizioni sul nuovo sistema elettorale introdotte dalla legge n. 52/2015, evidenziando inoltre che, in ogni caso, avverso le decisioni di esclusione delle liste per le elezioni politiche — emesse dagli Uffici centrali circoscrizionali retti da magistrati — è ammesso ricorso all'Ufficio centrale nazionale, composto da 5 magistrati della Corte di cassazione.

Anche l'undicesimo motivo è carente sotto il profilo della rilevanza. Le disposizioni censurate condizionano all'ottenimento di un determinato numero di consensi la possibilità di presentare liste per la partecipazione alla competizione elettorale. Pertanto, queste previsioni potrebbero al più considerarsi lesive del diritto di elettorato passivo, limitando la possibilità per i gruppi di cittadini di presentare legittimamente le liste, con la conseguenza che alcuni di questi risulterebbero esclusi dalla competizione elettorale, e non della posizione di elettori attivi fatta valere dagli attori nel presente giudizio che, come già ricordato, ha ad oggetto l'accertamento del diritto di votare secondo Costituzione, asseritamente leso dalla normativa introdotta con la legge n. 52/2015. Come osservato dal Tribunale di Torino nell'ordinanza del 5 luglio 2016 «le norme in esame produrrebbero, al più, una violazione mediata del diritto di voto attivo, dato che esse non precluderebbero né l'esercizio del diritto di voto in quanto tale né ne distorcerebbero il risultato in uscita per effetto di meccanismi di conteggio, ma ne limiterebbero la possibilità di scelta, riducendo l'ampiezza dell'offerta elettorale».

Inoltre, inconferente rispetto all'oggetto delle disposizioni impugnate è anche la censura mossa alle disposizioni in esame per violazione dell'art. 13 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per la mancata previsione di un rimedio giurisdizionale atto a consentire l'impugnazione delle operazioni elettorali preparatorie, come le ammissioni e le esclusioni delle liste.

Nel merito, la sollevata questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 2, commi 10 e 36 della legge n. 52/2015 e all'art. 18-bis, commi 1 e 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361/57 per violazione degli articoli 3, 48, 49 e 51 Cost., articoli 24 e 113 Cost. nonché dell'art. 13 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali appare manifestamente infondata.

L'apposizione di un limite in sede di presentazione delle liste che possano partecipare alla competizione elettorale non deve essere vista come un ostacolo alla nascita e all'affermarsi di nuove forze politiche; essa, al contrario, è da ritenersi ragionevole, ben potendo il diritto dei cittadini di «associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» sancito dall'art. 49 Cost. essere bilanciato con il valore, altrettanto importante, della governabilità, al fine di evitare che l'offerta elettorale sia eccessivamente variegata, a causa di un accesso illimitato e incondizionato alla competizione elettorale, con conseguente eccessiva frammentazione del voto.

Inoltre, i criteri di selezione preventiva come configurati dalla legge n. 52/2012 non appaiono neanche discriminatori a vantaggio di quei partiti che già siano rappresentati nelle assemblee legislative, essendo gli stessi già passati al vaglio delle elezioni. Legittimi risultano essere sia la richiesta, rivolta dal legislatore alle formazioni politiche, di dimostrare di essere sostenute, già al momento della presentazione della lista, da un certo numero di consensi, sia il numero stesso (almeno 1.500 e non più di 2.000 firme di elettori) di consensi richiesto.

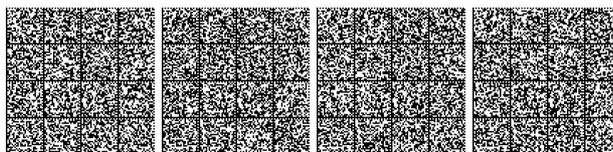
Con il tredicesimo motivo viene censurata l'illegittimità costituzionale della Tabella A approvata dall'art. 1 decreto legislativo n. 122/2015 per violazione dell'art. 76 Costituzione e dell'art. 4 della legge n. 52/2015 per violazione degli articoli 1, 2, 3, 6, 48, 49 e 51 Costituzione.

L'art. 4 legge n. 52/2015 contiene una delega al Governo per la «determinazione dei collegi plurinominali», da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, secondo i criteri dettati dalle lettere da *a*) a *g*) dell'art. 4. La delega è stata attuata con il decreto legislativo n. 122/2015 che ha individuato i confini «geografici» di detti collegi, contenuti nella Tabella A approvata con l'art. 1 del decreto in questione.

Lamentano gli attori che nel dare attuazione alla delega il Governo avrebbe disatteso (ossia non applicato) i criteri di cui alle lettere *c*) (ultimo periodo) e *g*) con violazione, quindi, della delega. La mappa dei collegi plurinominali che si ricava dalla Tabella A, inoltre, non solo violerebbe la delega, ma produrrebbe anche una violazione del principio di tutela delle minoranze linguistiche.

In sintesi, secondo quanto prospettato, sarebbero stati separati comuni caratterizzati dalla presenza di determinate minoranze linguistiche, con l'effetto pratico di «annacquare» il peso del voto in uscita (ciò avverrebbe, in particolare, per la minoranza di lingua slovena, nonostante il riconoscimento da parte della Regione ad autonomia speciale), tenuto conto della soglia di sbarramento posto dall'art. 83 primo comma n. 3 che le liste rappresentative di minoranze linguistiche devono superare per concorrere alla ripartizione dei seggi alla Camera.

Le considerazioni svolte in merito al difetto di rilevanza del decimo motivo possono essere parimenti rese in relazione a detto motivo, per la parte relativa al meccanismo di assegnazione dei seggi e alla tutela delle minoranze linguistiche.



Nessuno degli attori afferma di appartenere a una minoranza linguistica riconosciuta dalla legge e nessuno di loro è residente in Friuli-Venezia Giulia ovvero nella regione Sardegna (dal complesso dei motivi emerge, infatti, che i ricorrenti riconoscono la correttezza delle disposizioni che agevolano le minoranze linguistiche insediate in Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, mentre lamentano l'irragionevolezza delle norme che vanificano il riconoscimento operato a livello di statuto speciale dalla regione Friuli in favore della minoranza slovena e l'irragionevolezza delle norme che non attribuiscono alcun correttivo al voto espresso in favore delle liste che siano espressione di minoranze linguistiche riconosciute dalla legge nelle regioni a statuto ordinario e nella regione Sardegna il cui statuto speciale nulla prevede sul punto).

Si legge, alla pag. 67 dell'atto di citazione, a conclusione della illustrazione delle ragioni per le quali il nuovo disegno dei collegi plurinominali comporterebbe nei fatti in una consapevole distorsione del voto espresso in favore delle liste rappresentative di tali minoranze: «... le minoranze linguistiche riconosciute e tutelate dalla legge n. 482/1999 sono state suddivise tra più collegi in Piemonte, Puglia e Calabria e diluite quelle ladine della Provincia di Belluno in un collegio vasto, che comprende parte della Provincia di Treviso. Le considerazioni che precedono valgono per il valore generale che rivestono nell'ambito dell'ordinamento italiano, per ogni collegio e circoscrizione, anche laddove non fossero presenti minoranze linguistiche. Ciò in ragione del fatto che in ogni caso, vale il principio per cui la violazione di norme costituzionali in materia elettorale, anche se non produttiva di conseguenze dirette sull'esercizio dello specifico diritto dei ricorrenti al voto uguale e libero diretto, lede, pur sempre e per tutti gli elettori/elettrici – in via mediata – il diritto ad un voto conforme a costituzione. Il principio di tutela delle minoranze linguistiche di cui all'art. 6 Cost. rappresenta il superamento delle concezioni nazionalistiche dello stato ottocentesco e si situa ad un punto di incontro con altri principi fondamentali: quello pluralistico ex art. 2 Cost. e quello di uguaglianza ex art. 3 Cost. Ne consegue che la violazione della norma costituzionale di tutela della minoranze linguistiche si qualifica direttamente e contemporaneamente come violazione degli articoli 2 e 3 Cost. non solo con riferimento diretto agli appartenenti a dette minoranze linguistiche ma pure con riferimento, seppur mediato, a tutti gli elettori ... ».

Il motivo evidenzia, come riconosciuto in sostanza dalla stessa parte attrice, l'assenza di una violazione diretta del diritto di voto da ciascuno espresso per effetto delle norme censurate con i motivi in esame.

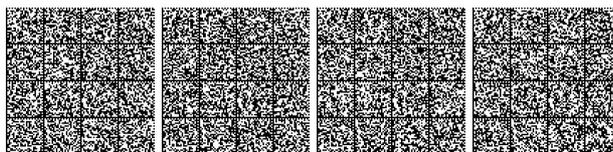
La prospettata restrizione del voto a causa della sostanziale impossibilità, che deriverebbe dalle nuove disposizioni dettate dalla legge n. 52/2015 (e decreti attuativi), di raggiungere per le liste espressione di minoranze linguistiche diverse da quelle presentate in Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige la soglia di accesso del 3% (in quanto calcolata su base nazionale) ovvero del 20% per la sola minoranza slovena (ma sulla base di un disegno dei collegi plurinominali fortemente penalizzante per tale minoranza) non riguarderebbe pertanto in via diretta la posizione giuridica fatta valere dagli attori nel presente giudizio, i quali manifestano infatti, in relazione alle norme censurate con il motivo in esame (così come con il decimo motivo), un interesse mediato, e quindi di mero fatto, ad ottenere un giudizio di legittimità costituzionale di norme che tutelano interessi costituzionali dei quali essi non sono titolari ma solo portatori quali cittadini italiani, e non quali elettori interessati dalla applicazione proprio delle disposizioni censurate.

È allora evidente che le norme in questione non sono rilevanti ai fini della decisione della presente controversia, basata sulla asserita restrizione del diritto di voto spettante agli attori quali «semplici» cittadini e non quali elettori che sono anche appartenenti a minoranze linguistiche riconosciute dalla legge che esprimono un voto in una regione non a Statuto speciale.

Le disposizioni censurate non potranno, per questo, trovare applicazione diretta nella presente controversia, non contenendo il paradigma in relazione al quale si valuterà l'ampiezza e l'uguaglianza del diritto di voto da loro espressa, ferma restando l'esistenza di un generico interesse (che però non può trovare tutela giurisdizionale e quindi non può condurre all'invio delle norme sospettate di illegittimità alla Corte costituzionale) al rispetto, quali cittadini italiani, delle minoranze linguistiche anche qualora ad esse non si appartenga.

Parzialmente diversa (anche se la relativa questione si ritiene parimenti non fondata) è la valutazione circa la fondatezza delle doglianze svolte dagli attori (vedi pag. 69 atto citazione) in relazione all'asserito eccesso di delega «per aver in Liguria dimensionato i collegi tenendo conto unicamente del dato della popolazione residente, ignorando tutti gli altri ex art. 4 legge n. 52/2015»; è stata evidenziata la anomalia di aver mutilato la Città Metropolitana di Genova degli ex collegi uninominali di Rapallo e Chiavari e dei comuni di Ceranesi e Campomorone in Val Polcevera, rilevandosi in particolare come per questi due ultimi comuni «l'assurdità balza agli occhi in quanto sono più vicini alla Provincia di Savona che a quella di la Spezia ma soprattutto sono assegnati al collegio Liguria 3 solo 2 comuni, quando la Val Polcevera è composta dai comuni di Campomorone, Ceranesi, Mignanego, Sant'Olcese, Serra Riccò, nonché dal municipio V - Val Polcevera integralmente e parzialmente dal Municipio II centro ovest e dal Municipio VI - medio Ponente».

I predetti comuni, intervenuti nel processo ex art. 105, comma 2 codice di procedura civile nell'aderire alle doglianze svolte dagli attori con il tredicesimo motivo, hanno dato atto della mancanza di legami storici, socio-eco-



nomici, infrastrutturali o di assi di comunicazione con il levante Ligure. Questo dato – che ben può definirsi notorio — non è stato espressamente contestato da parte convenuta.

L'art. 4 della legge n. 52/2015 nel prevedere e disciplinare la Delega al Governo per la determinazione dei collegi plurinominali, stabilisce alla lettera *b*) i criteri relativi al numero e all'ampiezza dei collegi in ciascuna circoscrizione: in particolare il numero dei collegi plurinominali da costituire è determinato con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti in proporzione al numero di seggi assegnati alla circoscrizione, secondo la ripartizione effettuata ai sensi dell'art. 56 della Costituzione; la popolazione di ciascun collegio non può scostarsi dalla media della popolazione dei collegi della circoscrizione di più del 20 per cento in eccesso o in difetto. L'introduzione del criterio demografico mira alla costituzione in ogni circoscrizione di collegi plurinominali tendenzialmente omogenei sotto il profilo del numero di seggi spettanti. Sulla base dei calcoli effettuati dalla Commissione all'uopo costituita alla Liguria (tenuto conto del numero di abitanti complessivo pari a 1.570.694) spettano 16 seggi, con tre collegi uninominali, con popolazione media per seggio pari a 98.168 e popolazione media per collegio pari a 523.565.

Le lettere *c*), *d*) ed *e*) indicano poi i principi e criteri per la determinazione del territorio destinato a costituire il collegio plurinomiale.

Il primo principio (di cui alla lettera *c*)), è quello relativo alla coerenza e continuità del territorio: devono essere garantite la coerenza del bacino territoriale di ciascun collegio e, di norma, la sua omogeneità economico-sociale e delle caratteristiche storico-culturali, nonché la continuità, salvo il caso in cui il territorio stesso comprenda porzioni insulari. In base ai criteri indicati sempre alla lettera *c*) i collegi, di norma, non possono dividere il territorio di un comune, salvo il caso di comuni di dimensioni demografiche tali da ricomprendere al loro interno più collegi. In questo caso, ove possibile, il comune deve essere suddiviso in collegi formati mediante l'accorpamento dei territori dei collegi uninominali stabiliti dal decreto legislativo n. 536 del 1993 (di attuazione della cd. legge Mattarella) per l'elezione della Camera dei deputati. La legge (lettera *e*)) indica poi un ordine di priorità nell'applicazione dei principi per la determinazione del territorio dei collegi indicati alle lettere precedenti: qualora non sia altrimenti possibile rispettare il criterio della continuità territoriale, si può derogare al principio dell'accorpamento dei territori dei collegi uninominali stabiliti dal decreto legislativo n. 536 del 1993 e, in subordine, al criterio dell'integrità del territorio provinciale.

In base alla lettera *e*), dunque, quello della continuità territoriale si delinea come un criterio prevalente, per il rispetto del quale i restanti criteri territoriali sono derogabili. Rispetto ad essi, l'unica possibilità di deroga al criterio della continuità territoriale è la presenza in una zona di minoranze linguistiche riconosciute (ai sensi della lettera *c*)).

Avuto riguardo al caso in esame la doglianza non si ritiene fondata, non sussistendo a parere della scrivente alcuna violazione della legge delega (pur condividendosi i rilievi di parte attrice e dei comuni intervenuti in merito alla dedotta mancanza di legami storici, socio-economici, infrastrutturali o di assi di comunicazione con il levante Ligure, e al contrario della presenza di forti legami con l'altrettanto contiguo territorio genovese che avrebbero potuto portare all'individuazione di diversi confini territoriali dei tre collegi liguri). Per la individuazione del territorio ricompreso nel collegio Liguria 3, avuto riguardo ai comuni di Campomorone e Ceranesi, ci è attenuti infatti al criterio della continuità territoriale, risultando ricompresi nel predetto collegio il territorio dei comuni confinanti verso est, e tutta la zona del levante fino a La Spezia.

Con il quattordicesimo motivo viene censurata l'illegittimità costituzionale degli articoli 16 e 17 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, come modificati dall'art. 4, settimo e ottavo comma della legge n. 270 del 21 dicembre 2005, per violazione degli articoli 1, 3, 48, 49 e 51 Costituzione.

Posto che i componenti elettivi del Senato sono 315 e gli elettori meno di quelli della Camera, non partecipando le classi di età 18-24, gli attori lamentano che del tutto irragionevolmente, le soglie di accesso sarebbero il doppio, 8% per le liste singole e 20% per le coalizioni, così che, con la metà dei seggi e l'elezione su base regionale, la soglia di accesso naturale sarebbe più elevata alla Camera. In conseguenza di ciò, secondo la prospettazione attorea il voto non risulta uguale e i candidati con lo stesso numero di voti hanno meno possibilità al Senato che alla Camera, in violazione dell'art. 51 Cost.. A causa delle soglie di accesso più elevate, poi, i partiti o gruppi politici organizzati non possono presentarsi con le stesse liste alla Camera e al Senato, il voto non è libero e i partiti politici non possono concorrere a determinare la politica nazionale, in violazione dell'art. 49 Cost.

Le argomentazioni di cui sopra sono manifestamente infondate; quanto alla previsione delle soglie di sbarramento è sufficiente rilevare come secondo il Giudice delle leggi «la previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione, sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità (Corte cost. n. 193/2015); inoltre le possibilità da parte di un candidato di essere eletto in entrambe le camere non possono essere oggetto di confronto, posto che ognuna delle due articolazioni del Parlamento risponde a distinte regole di funzionamento, apparendo del tutto fisiologico che le soglie per l'accesso alle assemblee legislative siano fra loro diverse.



In conclusione, per tutte le ragioni esposte, devono essere dichiarate rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità sollevate nel giudizio, tutte incidenti sulle modalità di esercizio della sovranità popolare (art. 1 Cost., comma 2, 3, 48 secondo comma Cost.), come esposte nei motivi secondo, terzo, quinto, sesto, ottavo e nono.

P.Q.M.

Il Tribunale di Genova dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, in relazione agli articoli 1 comma 2, 3 e 48 comma 2 Costituzione, le questioni di legittimità sollevate in relazione agli articoli:

1, comma 1, lettera f), 2, commi 1 e 25 capoverso «art. 83» legge n. 52/2015 (e quindi del novellato art. 83, comma 1, numero 5 e 6 e commi 2, 3, e 4 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957);

1, comma 1, lettera f), 2 commi 1 e 25 capoverso «art. 83» legge n. 52/2015;

art. 1, comma 1, lettera f), per le parole «sono comunque attribuiti 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi» e art. 2, comma 25 capoverso «art. 83», della legge n. 52/2015, di modifica dell'art. 83 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957, con particolare riferimento ai commi 1 nn. 5) e 6), 2, 3 e 4;

1, comma 1, lettera f), 2, comma 25 capoverso «art. 83», della legge n. 52/2015, di modifica dell'art. 83 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1977 con particolare riferimento ai commi 1 nn. 5) e 6), comma 2 e 5; cpv. «art. 83-bis» comma 1 nn. 1) 2) 3) e 4) legge n. 52/2015;

85, decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957 come modificato dall'art. 2, comma 27, legge n. 52/2015;

art. 2, comma 25, legge n. 52/2015 e art. 83, comma 3 decreto del Presidente della Repubblica n. 361/1957.

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di darne comunicazione al presidente del Senato della Repubblica e al presidente della Camera dei deputati e alle parti del presente giudizio.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazione, alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Genova, 16 novembre 2016

Il Giudice: SCARZELLA

16C00368

VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-050) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)** - annuale € **302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)** - semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)** - annuale € **86,72**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)** - semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 6,00

