

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 51

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 21 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

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 260. Sentenza 8 novembre - 13 dicembre 2016

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Corte dei conti, Sezione delle autonomie - Controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Veneto relativi all'esercizio finanziario 2014.

- Deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 22 aprile 2015, n. 227.....

Pag. 1

N. 261. Ordinanza 9 novembre - 13 dicembre 2016

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Corte costituzionale - Istanza di correzione di errore materiale dell'ordinanza n. 323 del 2013 proposta dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano - Decreto di manifesta irricevibilità del Presidente della Corte costituzionale - Conflitto sollevato dalla Procura contabile.

- Decreto del Presidente della Corte costituzionale del 2 dicembre 2015.....

Pag. 6

N. 262. Sentenza 18 ottobre - 14 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità - Disciplina organica delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione *post mortem* di organi e tessuti.

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 marzo 2015, n. 4, recante «Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti»; legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 10 luglio 2015, n. 16, recante «Integrazioni e modificazioni alla legge regionale 13 marzo 2015, n. 4 (Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti)».....

Pag. 11

N. 263. Sentenza 18 ottobre - 14 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti di lavori, servizi o forniture non aventi carattere transfrontaliero - Criterio di aggiudicazione del prezzo più basso - Disciplina delle offerte anomale.

- Legge della Regione siciliana 12 luglio 2011, n. 12 (Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Recepimento del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni e del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e successive modifiche ed integrazioni. Disposizioni in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale. Norme in materia di assegnazione di alloggi. Disposizioni per il ricovero di animali), art. 19, comma 6, come sostituito dell'art. 1 della legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 14 (Modifiche all'articolo 19 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12); legge della Regione siciliana n. 12 del 2011, art. 19, commi 6-bis, 6-ter e 6-quater, come introdotti dalla legge della Regione siciliana n. 14 del 2015.

Pag. 19



N. 264. Ordinanza 23 novembre - 14 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle Province e Città metropolitane al contenimento della spesa pubblica per l'anno 2015.

- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125 - art. 1, comma 10, e Tabella 2 ad esso allegata. ...

Pag. 24

N. 265. Sentenza 8 novembre - 15 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto pubblico non di linea su strada - Riserva del servizio di trasporto di persone a chiamata ai soggetti che svolgono il servizio di taxi o di noleggio con conducente.

- Legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)», art. 1.

Pag. 26

N. 266. Sentenza 22 novembre - 15 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione dal 2015 della spesa per personale, beni e servizi degli enti sub-regionali, nelle misure indicate dalla Giunta regionale - Applicabilità alle Aziende e agli enti del servizio sanitario regionale - Blocco degli accreditamenti di nuove strutture socio-sanitarie per alcune prestazioni che determinino spese eccedenti la disponibilità di appositi stanziamenti in bilancio.

- Legge della Regione Calabria 27 aprile 2015, n. 11, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015)», artt. 2 e 5, comma 4.

Pag. 31

N. 267. Sentenza 18 ottobre - 15 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Termine triennale di efficacia del provvedimento di esclusione dalla procedura di VIA.

- Legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale), artt. 2, comma 1, lett. h), n. 3, e 10.

Pag. 36

N. 268. Sentenza 19 ottobre - 15 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Militari - Perdita del grado, senza giudizio disciplinare, del militare condannato con sentenza definitiva non condizionalmente sospesa, per delitto non colposo che comporti la pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici - Automatica cessazione del rapporto di impiego.

- Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), artt. 866, comma 1, 867, comma 3, e 923, comma 1, lettera i).

Pag. 42

N. 269. Sentenza 22 novembre - 15 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Decadenza automatica degli organi di vertice delle società controllate o partecipate alla data di proclamazione del Presidente della Giunta (spoils system).

- Legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), art. 1, comma 1.

Pag. 50



N. 270. Sentenza 9 novembre - 15 dicembre 2016

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Sanità pubblica - Misure di polizia veterinaria finalizzate alla lotta alle malattie infettive trasmissibili - Obbligo di identificazione elettronica per gli animali - Disciplina delle movimentazioni per monticazione - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano.

- Ordinanza del Ministro della salute 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica».

Pag. 59

N. 271. Ordinanza 9 novembre - 15 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Sostanze stupefacenti o psicotrope - Misure di prevenzione applicate dal questore - Sanzioni.

- Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) - come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49 - art. 4-*quater*, che introduce l'art. 75-*bis* del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

Pag. 67

N. 272. Sentenza 18 ottobre - 16 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Interventi su edifici non adeguati alle norme sul superamento delle barriere architettoniche, destinati ad attività aperte al pubblico (divieto di peggiorarne le caratteristiche originarie di accessibilità) - Costruzioni in zone sismiche (esclusione della preventiva autorizzazione per gli interventi soggetti a SCIA).

- Legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), artt. 20, comma 1, e 22.

Pag. 69

N. 273. Sentenza 22 novembre - 16 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Modalità di gestione e reimpiego da parte delle ATER e dei comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti.

- Legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10 (Norme per l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica), art. 5, commi 3 e 5.

Pag. 74

N. 274. Sentenza 5 ottobre - 16 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Patente a punti - Regime sanzionatorio per il cittadino italiano titolare di patente estera e residente all'estero.

- Decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), art. 6-*ter*, introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge 1º agosto 2003, n. 214 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 27 giugno 2003, n. 151, recante modifiche ed integrazioni al codice della strada), come modificato dall'art. 24, comma 2, della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale).

Pag. 79



N. 275. Sentenza 19 ottobre - 16 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Istruzione - Servizio di trasporto ed assistenza agli alunni disabili - Obbligo di contribuzione della Regione alle spese sostenute dalle Province, nella misura del 50% e nei limiti della disponibilità finanziaria.

- Legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), art. 6, comma 2-*bis*, aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)».

Pag. 83

N. 276. Sentenza 5 ottobre - 16 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Sospensione di diritto dalle cariche politiche nelle Regioni e negli enti locali in caso di condanna non definitiva per determinati reati.

- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), artt. 7, comma 1, lettera c), 8, comma 1, e 11, comma 1, lettera a).

Pag. 89

N. 277. Sentenza 22 novembre - 16 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Comuni, Province e Città metropolitane - Istituzione e funzionamento degli organi delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali.

- Legge della Regione siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi consorzi comunali e città metropolitane), artt. 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 27, e 33.

Pag. 108

N. 278. Sentenza 9 novembre - 16 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contenzioso tributario - Spese del giudizio - Condanna alle spese nella fase cautelare.

- Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156 (Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere a) e b), della legge 11 marzo 2014, n. 23), art. 9, comma 1, lettera f), nella parte in cui introduce l'art. 15, comma 2-*quater*, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413).

Pag. 112

N. 279. Sentenza 23 novembre - 16 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio regionale di previsione per il 2016 e pluriennale 2016-2018 - Disposizioni relative all'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione.

- Legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018).

Pag. 115

N. 280. Sentenza 8 novembre - 16 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposta municipale unica [IMU] - Istituzione, anticipazione sperimentale dal 2012, disciplina della base imponibile e dell'aliquota.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 - artt. 13 e 48, comma 1-*bis*.

Pag. 123



N. 281. Sentenza 6 - 16 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Possibilità per i Comuni che hanno sede nelle isole minori e per quelli nel cui territorio insistono isole minori di istituire un'imposta di sbarco in alternativa all'imposta di soggiorno.

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 4, comma 3-*bis*.

Pag. 130

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 72. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 novembre 2016 (della Regione Lombardia)

Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - 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.

- 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. 2, comma 1, lett. c); 3, comma 1, lett. a); e 4, comma 1, lett. b) e c).

Pag. 134

N. 73. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 novembre 2016 (della Regione Liguria)

Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - 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.

- 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. 2, comma 1, lett. c); 3, comma 1, lett. a); e 4, comma 1, lett. b) e c).

Pag. 141

N. 6. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 30 novembre 2016 (della Regione autonoma della Sardegna)

Imposte e tasse - Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 21 settembre 2016 recante "Determinazione del maggior gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 2012".

- Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 21 settembre 2016, recante "Determinazione del maggior gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 2012".

Pag. 148

N. 253. Ordinanza del Tribunale di Trento del 26 luglio 2016

Lavoro e occupazione - Tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo - Condanna del datore di lavoro a corrispondere un'indennità risarcitoria dal giorno del licenziamento sino all'effettiva reintegrazione.

- Legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), art. 18, comma quarto, come novellato dall'art. 1, comma 42, lett. b), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita).

Pag. 155



- N. **254.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Lombardia del 19 agosto 2016
Previdenza e assistenza - Trattamento di quiescenza - Dipendenti militari - Cessazione dal servizio senza avere acquisito il diritto a pensione - Costituzione della posizione assicurativa presso l'INPS - Esclusione del beneficio della maggiorazione di un terzo per il servizio di volo.
 — Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 124, primo comma..... Pag. 160
- N. **255.** Ordinanza del Tribunale di Torino del 27 gennaio 2016
Straniero - Straniero legalmente soggiornante nel territorio dello Stato da almeno dieci anni - Concessione dell'assegno sociale - Requisito della titolarità della carta di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.
 — Legge 23 dicembre 2000, n. 388 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)"), art. 80, comma 19. Pag. 164
- N. **256.** Ordinanza del Tribunale di Bolzano del 17 maggio 2016
Proprietà - Maso chiuso - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Procedimento giudiziale per l'assunzione del maso chiuso e per la determinazione del prezzo di assunzione - Successione legittima - Chiamati alla successione nello stesso grado - Criterio di preferenza nella scelta dell'assuntore spettante a favore dei maschi nei confronti delle femmine.
 — Legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33 (Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, e alla legge provinciale 9 novembre 1974, n. 22), art. 5, riprodotto dall'art. 18 del decreto del Presidente della Giunta provinciale 28 dicembre 1978, n. 32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi), come modificato dall'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 febbraio 1993, n. 5 (Modifica delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi)..... Pag. 167



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 260

Sentenza 8 novembre - 13 dicembre 2016

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Corte dei conti, Sezione delle autonomie - Controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Veneto relativi all'esercizio finanziario 2014.

– Deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 22 aprile 2015, n. 227.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 22 aprile 2015, n. 227, promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 22 giugno 2015, depositato in cancelleria il 30 giugno 2015 ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra enti 2015.

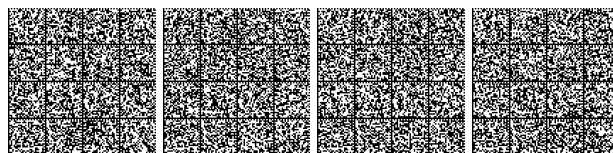
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2016 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

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

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Veneto, con ricorso notificato il 22 giugno 2015, depositato il 30 giugno 2015 e iscritto al n. 5 del registro conflitti tra enti 2015, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 22 aprile 2015, n. 227, e di quelle presupposte ed eventualmente adottate medio tempore, con cui è stata dichiarata l'irregolarità dei rendiconti presentati dai gruppi consiliari regionali per l'esercizio finanziario 2014.



Secondo la ricorrente la deliberazione sarebbe lesiva degli articoli 5, 100, 113, 114, 117, 118, 119, 121, 122 e 123 della Costituzione, in relazione all'autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa, contabile e statutaria della Regione Veneto; del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213; dell'autonomia costituzionale e statutaria del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari, secondo quanto disposto dallo statuto regionale del Veneto approvato con legge regionale 17 aprile 2012, n. 1; nonché del principio di leale collaborazione.

1.1.- La ricorrente premette che il giudizio in corso costituirebbe lo sviluppo di una vicenda che attiene alla contestazione delle irregolarità nella rendicontazione dei gruppi consiliari regionali, ai sensi dell'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 213 del 2012, già portata all'attenzione della Corte costituzionale e decisa in sede di giudizio incidentale di legittimità costituzionale con la sentenza n. 39 del 2014 e in sede di conflitto di attribuzioni con la sentenza n. 130 del 2014.

1.2.- Prosegue la ricorrente, che con la sentenza n. 39 del 2014, la Corte costituzionale avrebbe evidenziato che il sindacato della Corte dei conti sulle spese dei gruppi consiliari assume come parametro la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, e «deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi». Con la sentenza n. 130 del 2014, la Corte avrebbe inoltre riconosciuto che il comma 11 dell'art. 1 «attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai criteri contenuti nelle linee guida. Il dettato normativo configura dunque il potere di controllo in esame come condizionato alla previa individuazione dei criteri per il suo esercizio e ciò sull'evidente presupposto della loro indispensabilità».

1.3.- Secondo la ricorrente, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 1130 del 1988 avrebbe definito i gruppi consiliari «organi del Consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia e determinanti per il funzionamento e l'attività dell'assemblea». Data l'ampia discrezionalità circa la valutazione delle esigenze obiettive proprie dei gruppi consiliari rimessa ai consigli regionali, la Corte costituzionale potrebbe «sindacare ed, eventualmente, dichiarare incostituzionali, unicamente le decisioni di spesa manifestamente irragionevoli o arbitrarie».

1.4.- Fatte queste premesse, la ricorrente lamenta l'illegittimità della delibera impugnata per interferenza e meno-mazione delle competenze costituzionalmente riservate al Consiglio regionale. La delibera impugnata applicherebbe criteri diversi e ulteriori rispetto a quelli deliberati in sede di Conferenza Stato-Regioni, esigendo una documentazione non richiesta ed esercitando un tipo di controllo che non sarebbe né previsto né consentito dalla legge e comunque contrario all'autonomia costituzionalmente garantita al Consiglio regionale e alle sue necessarie articolazioni interne: dunque, la sezione di controllo avrebbe esercitato un controllo autonomo «di legittimità e di merito» sulle singole spese risultanti dai rendiconti medesimi, in oggettiva «carezza di potere».

1.5.- Per suffragare simile posizione la ricorrente richiama la sentenza della Corte dei Conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione del 25 giugno 2014, n. 29, che espliciterebbe come il controllo sull'inerenza della spesa non possa travalicare in controllo sul merito della stessa, riservato al Presidente di ciascun gruppo. Il controllo assegnato alla Corte dei conti dovrebbe risolversi in un controllo di conformità, non tanto delle spese ma «del rendiconto al modello deliberato in sede di Conferenza permanente». Per non sindacare il merito, il controllo sull'inerenza dovrebbe attenersi al «limite esterno costituito dalla irragionevole non rispondenza ai fini istituzionali», potendosi valutare la spesa solo «laddove essa risulti incongrua, illogica e irrazionale in ragione dei mezzi predisposti rispetto ai fini che s'intende perseguire».

1.6.- Il travalicamento del sindacato di merito sarebbe palese per quel che riguarda una serie di spese richiamate dalla ricorrente, quali le spese defensionali, per il personale, per convegni, studi e seminari, al cui interno sono riconducibili anche le spese per la redazione, stampa, pubblicazione e comunicazione via web.

1.7.- Conclude, quindi, la ricorrente per l'annullamento della deliberazione impugnata e, ove occorra, degli atti presupposti e di quelli eventualmente adottati medio tempore, e per la dichiarazione che non spettasse allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Veneto, adottare la deliberazione n. 227 del 22 aprile 2015, che dichiara l'irregolare rendicontazione delle spese di alcuni gruppi consiliari della Regione Veneto per l'esercizio finanziario 2014.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

2.1.- L'Avvocatura eccepisce l'inammissibilità del ricorso per tardività, in quanto la deliberazione n. 227 del 2015 impugnata è l'ultimo di una serie di atti, tutti astrattamente idonei a ledere l'autonomia regionale. Al fine di garantire la tempestività del ricorso, la Regione avrebbe dovuto impugnare la precedente deliberazione 5 marzo 2015, n. 147 con cui la sezione aveva formulato osservazioni ai fini della regolarizzazione dei rendiconti e con cui già manifestava l'intendimento di esercitare il potere di controllo.



2.2.- Ancora in via preliminare viene eccepita l'inammissibilità del ricorso per genericità delle censure proposte. Al di là dell'enunciazione delle disposizioni costituzionali inerenti le Regioni in generale, non sarebbero individuabili le specifiche attribuzioni lese dall'atto impugnato.

2.3.- Il ricorso sarebbe poi inammissibile per mancanza di tono costituzionale, poiché riguarderebbe non tanto questioni attinenti al riparto delle attribuzioni costituzionali, ma unicamente una diversa interpretazione delle norme che disciplinano il controllo.

3.- Nel merito, secondo l'Avvocatura, la sezione regionale di controllo avrebbe agito nel pieno rispetto della normativa statale, regionale e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012, che, all'art. 1, comma 3, lettera a), richiama il principio della "riconducibilità" delle spese all'attività istituzionale del gruppo.

3.1.- Sulle specifiche contestazioni formulate dalla ricorrente con riferimento alle spese defensionali, fa presente l'Avvocatura generale dello Stato che le spese per contestare giudizialmente la declaratoria di irregolarità nella gestione delle risorse non rientrerebbero in alcuna delle categorie previste dal decreto-legge n. 174 del 2012, come convertito, e dal d.P.C.m. del 21 dicembre 2012. Per le spese per il personale, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 1, comma 5, dello stesso d.P.C.m. disporrebbe l'utilizzo del contributo per le spese suddette in conformità alla normativa regionale (art. 52, comma 1, legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 53, recante «Autonomia del Consiglio regionale»); la sezione regionale avrebbe, pertanto, la facoltà di richiedere ulteriore documentazione ai fini dell'espletamento del controllo, per conoscere il risultato atteso dalla collaborazione.

4.- Con memoria depositata il 23 aprile 2016, la Regione Veneto ha riferito che è intervenuto un parziale annullamento della deliberazione n. 227 del 2015, da parte della sentenza n. 61 del 2015 delle sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale, in speciale composizione. La ricorrente, in seguito a questa pronuncia, ha chiesto alla Corte di dichiarare la cessazione della materia del contendere *in parte qua*, relativamente alle spese defensionali e a quelle per il personale, a causa dell'esaurimento degli effetti dell'atto gravato, per sopraggiunta modificazione della situazione giuridica in relazione alla quale il conflitto era sorto. A parere della Regione ricorrente, la delibera rimarrebbe efficace solo con riguardo ad alcune spese indicate al n. 5) del modello di rendicontazione, quali le spese di redazione, stampa e spedizione di pubblicazioni o periodici, anche via web.

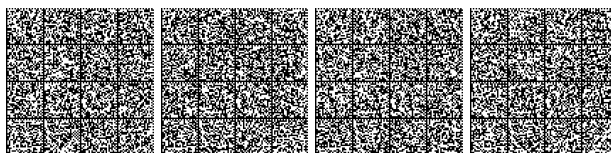
5.- Con memoria depositata il 14 luglio 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri replica alle deduzioni illustrate dalla ricorrente. Secondo la difesa erariale, non sarebbe comprovata la definitività della sentenza n. 61 del 2015, né le avverse deduzioni contenute nella memoria regionale sembrerebbero escludere il permanere di un interesse all'accertamento sulla spettanza del potere di adottare la deliberazione. La difesa dello Stato ribadisce, infine, le eccezioni di inammissibilità e infondatezza illustrate nell'atto di costituzione in giudizio in linea con le decisioni assunte da questa Corte con la sentenza n. 104 del 2016.

Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento, previa dichiarazione di non spettanza allo Stato, della deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 22 aprile 2015, n. 227 e di quelle presupposte ed eventualmente adottate medio tempore, con cui è stata dichiarata l'irregolarità dei rendiconti presentati da alcuni gruppi consiliari regionali per l'esercizio finanziario 2014, nei limiti e per gli importi indicati nella deliberazione medesima.

1.1.- Con una prima e ampia censura, la ricorrente si duole che - in violazione della sua autonomia istituzionale, legislativa, amministrativa, contabile e statutaria, dell'autonomia del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari, nonché del principio di leale collaborazione - il controllo operato dalla Corte dei conti, invece di essere meramente documentale ed esterno, sarebbe stato esercitato valutando l'inerenza delle spese all'attività istituzionale dei gruppi e sindacando il merito delle loro scelte discrezionali. La sezione avrebbe utilizzato criteri diversi da quelli stabiliti dalla normativa di riferimento, rappresentata dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, nonché dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213).

1.2.- Con una seconda censura la Regione Veneto lamenta che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti avrebbe erroneamente dichiarato l'irregolarità delle spese sostenute dai gruppi consiliari per l'instaurazione di giudizi dinanzi al giudice amministrativo, volti a contestare la precedente dichiarazione di irregolarità dei rendiconti adottata dalla medesima sezione regionale.



1.3.- Con una terza censura la ricorrente lamenta l'illegittimità del controllo, in relazione alle spese effettuate per il personale e per i collaboratori, perché fondato su un'erronea interpretazione del quadro normativo di riferimento da parte della sezione regionale.

1.4.- Con una quarta e ultima censura la ricorrente si duole dell'erroneità del controllo sulle spese per consulenze, studi, incarichi e convegni, nonché di quello relativo alle spese per pubblicazioni e stampa anche via web.

1.5.- Con memoria depositata il 23 aprile 2016, la Regione Veneto ha riferito che è nel frattempo intervenuto un parziale annullamento della deliberazione n. 227 del 2015, disposto dalla sentenza n. 61 del 2015 delle sezioni riunite della Corte dei conti. In seguito a detta pronuncia, la ricorrente ha chiesto a questa Corte di dichiarare la cessazione della materia del contendere *in parte qua*, relativamente alle spese defensionali e a quelle per il personale, a causa dell'esaurimento degli effetti dell'atto gravato, per sopraggiunta modificazione della situazione giuridica in relazione alla quale il conflitto era sorto. A parere della Regione, la delibera contestata rimarrebbe efficace solo con riguardo ad alcune spese indicate al n. 5) del modello di rendicontazione e riferite ad alcuni gruppi, in particolare spese di redazione, stampa e spedizione di pubblicazioni o periodici anche via web.

1.6.- Con memoria depositata il 14 luglio 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha replicato a queste ultime deduzioni della ricorrente, ritenendo di non doversi escludere il permanere di un interesse all'accertamento sulla spettanza del potere di adottare la deliberazione, che si riverbera sul riparto costituzionale delle attribuzioni.

2.- In via preliminare va precisato che la parziale caducazione della deliberazione n. 227 del 2015, disposta dalle sezioni riunite della Corte dei Conti con la citata sentenza n. 61 del 2015, non determina la cessazione della materia del contendere per sopravvenuta carenza di interesse, come invece invocato dalla ricorrente.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che la cessazione della materia del contendere, «a differenza della rinuncia al processo, importa da parte dell'organo giudicante un'indagine circa il merito della contestazione» (sentenza n. 3 del 1962). In considerazione della natura del giudizio per conflitto, l'annullamento parziale operato dalla sentenza delle sezioni riunite, pur ridimensionando gli effetti dell'atto gravato, lascia inalterato l'oggetto del contendere che permea di sé l'intero ricorso (indipendentemente dalla riferibilità della sentenza a tutti i gruppi), vale a dire la verifica circa la spettanza del potere.

Permane, infatti, l'interesse ad accertare la natura del controllo svolto dalla sezione regionale e le possibili ricadute sull'autonomia costituzionale della Regione, allo scopo di porre fine «ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni» (sentenza n. 9 del 2013).

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha formulato tre eccezioni di inammissibilità. In primo luogo, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso perché la Regione Veneto, invece di impugnare tempestivamente la deliberazione del 5 marzo 2015, n. 147, con cui la sezione regionale di controllo aveva formulato osservazioni ai fini della regolarizzazione dei rendiconti, manifestando in modo evidente l'intendimento di esercitare il potere di controllo, ha impugnato solo la successiva deliberazione n. 227 del 2015.

In secondo luogo, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per genericità delle censure proposte, poiché la ricorrente avrebbe omissso di allegare con precisione come e per quali spese la sezione regionale di controllo della Corte dei conti avrebbe sconfinato nella lamentata valutazione d'inerenza e di merito.

In terzo luogo, infine, ha ritenuto il ricorso inammissibile per difetto di tono costituzionale.

4.- Le prime due eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

4.1.- Non è fondata l'eccezione relativa all'impugnazione della sola deliberazione n. 227 del 2015 e non anche della precedente decisione n. 147 del 2015. È ben vero che questa Corte ha ripetutamente affermato «l'inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione proposti contro atti meramente consequenziali (confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi, etc.) rispetto ad atti anteriori non impugnati» (sentenza n. 104 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 144 del 2013, n. 207 del 2012, n. 369 del 2010), ma la deliberazione impugnata non può considerarsi meramente consequenziale rispetto alla deliberazione n. 147 del 2015. Quest'ultima costituisce un «atto endo-procedimentale» con cui, ai sensi dell'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 174 del 2012, la sezione regionale di controllo, dopo aver verificato, attraverso un esame preliminare dei rendiconti, le carenze e le irregolarità documentali, ha assegnato ai gruppi consiliari un termine per la produzione di documentazione e chiarimenti, secondo le specifiche indicazioni allegate alla deliberazione (sentenze n. 104 del 2016, n. 130 del 2014). Solo in seguito a tale produzione la sezione regionale di controllo ha concluso, con la deliberazione impugnata, per l'irregolarità dei rendiconti sulla base delle argomentazioni ivi per la prima volta diffusamente esternate, il che rende evidente che è questo - e non la previa delibera istruttoria - l'atto di spendita del potere contestato dalla Regione (in termini analoghi, la sentenza n. 104 del 2016).



4.2.- Non è fondata la seconda eccezione d'inammissibilità del ricorso per genericità delle censure. La Regione Veneto, infatti, specifica con sufficiente chiarezza quali sarebbero, a suo avviso, le spese oggetto di simile illegittimo controllo. Si tratterebbe di spese defensionali, per il personale, consulenze e incarichi, per attività promozionali e convegni, di cancelleria e per pubblicazioni anche via web.

4.3.- Resta da esaminare la terza eccezione di inammissibilità, relativa all'assenza di tono costituzionale.

4.3.1.- L'eccezione non è fondata con riferimento alla prima censura avanzata nel ricorso della Regione. La ricorrente lamenta, infatti, che la sezione regionale della Corte dei conti, con la deliberazione impugnata, avrebbe esercitato, non un controllo documentale ed esterno, ma di inerenza all'attività istituzionale dei gruppi, ledendo la propria autonomia statutaria, nonché l'autonomia del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari. Come la Corte ha già avuto modo di affermare, a conferire tono costituzionale ad un conflitto basta la prospettazione dell'esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge, così integrando «un'ipotesi di lamentata carenza di potere in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente» (sentenza n. 104 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 235 del 2015, n. 263 e n. 137 del 2014, n. 380 del 2007).

4.3.2.- L'eccezione di inammissibilità relativa al difetto di tono costituzionale è, invece, fondata con riferimento alle restanti censure che riguardano la presunta irregolarità del controllo relativo a specifiche spese (per incarichi defensionali davanti alla giurisdizione amministrativa, per il personale, per convegni, studi e seminari, per le spese di redazione, stampa, pubblicazione e comunicazione anche via web).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, «il tono costituzionale del conflitto sussiste quando le Regioni non lamentino una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (sentenze n. 263 del 2014, n. 52 del 2013, n. 305 del 2011, n. 412 del 2008, n. 380 del 2007 e n. 467 del 1997)» (sentenza n. 87 del 2015). Vanno, dunque, distinti i casi in cui la lesione derivi da un atto meramente illegittimo (la tutela dal quale è apprestata dalla giurisdizione amministrativa), da quelli in cui l'atto è viziato per contrasto con le norme attributive di competenza costituzionale (mentre non rileva che l'atto possa essere anche oggetto di impugnazione in sede giurisdizionale) (così, espressamente, sentenze n. 87 del 2015, n. 137 del 2014 e n. 287 del 2005).

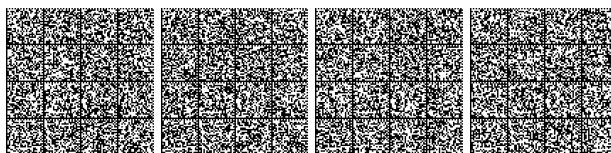
Del resto, con specifico riguardo al conflitto sorto in riferimento al peculiare controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti sulle singole spese, in ordine a censure dal contenuto analogo pur se riferite ad esercizi diversi, questa Corte ha già avuto modo di sottolineare che «oggetto delle doglianze non è l'invasione della sfera costituzionale della ricorrente ma la mera illegittimità della funzione esercitata, illegittimità da fare valere innanzi alla giurisdizione comune» (sentenze n. 104 del 2016, n. 263 del 2014, n. 52 del 2013).

5.- La censura della ricorrente, circa la natura non meramente documentale ed esterna del controllo da parte della sezione regionale, non è fondata.

Questa Corte ha più volte evidenziato che l'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 174 del 2012 «attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai [...] criteri contenuti nelle linee guida» (sentenze n. 104 del 2016, n. 130 del 2014). Tra i criteri richiamati, l'art. 1 dell'Allegato A al d.P.C.m. 21 dicembre 2012, menziona la «veridicità e correttezza delle spese», specificando che «la veridicità attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute» (comma 2), mentre «la correttezza attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge» (comma 3), con l'ulteriore puntualizzazione che «ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo» (comma 3, lettera a).

Come ribadito più volte da questa Corte, il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, «se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge» (sentenze n. 104 del 2016, n. 263 del 2014).

Dalla deliberazione impugnata emerge, pertanto, che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti si è attenuta a tali principi e ha svolto un controllo finalizzato ad accertare la conformità delle spese rendicontate ai criteri di veridicità e correttezza contenuti nelle linee guida (sentenza n. 104 del 2016). Nessun controllo di merito, quindi, risulta essere stato effettuato.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le censure del ricorso per conflitto di attribuzione, promosso dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato, in relazione alla deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 22 aprile 2015, n. 227, relative alla rendicontazione delle spese defensionali, delle spese per il personale, nonché di quelle di redazione, stampa, pubblicazione e comunicazione anche via web;

2) respinge per il resto il ricorso, dichiarando che spettava alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, operare la verifica della regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Veneto sulla base dei criteri individuati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 2012.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160260

N. 261

Ordinanza 9 novembre - 13 dicembre 2016

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Corte costituzionale - Istanza di correzione di errore materiale dell'ordinanza n. 323 del 2013 proposta dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano - Decreto di manifesta irricevibilità del Presidente della Corte costituzionale - Conflitto sollevato dalla Procura contabile.

– Decreto del Presidente della Corte costituzionale del 2 dicembre 2015.

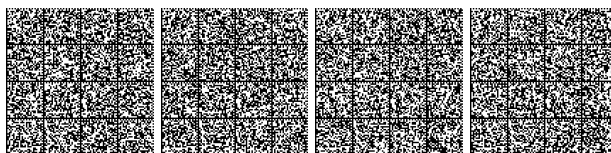
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito del decreto del Presidente della Corte costituzionale del 2 dicembre 2015, promosso dalla Procura della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Bolzano, con ricorso depositato in cancelleria il 9 giugno 2016 ed iscritto al n. 7 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2016, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 9 novembre 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che con ricorso depositato in data 9 giugno 2016, la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Bolzano, ha sollevato conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato nei confronti della Corte costituzionale, in riferimento all'adozione, da parte del Presidente della Corte costituzionale, del decreto del 2 dicembre 2015 con il quale è stata disposta l'archiviazione dell'istanza di correzione di due errori materiali dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 323 del 2013, presentata dalla Procura ricorrente con atto pervenuto alla Corte in data 26 ottobre 2015;

che tale provvedimento presidenziale, secondo la ricorrente, sarebbe lesivo delle prerogative costituzionali di indipendenza ad essa riconosciute dall'art. 108, comma secondo, della Costituzione;

che la Procura regionale premette che, con ordinanza n. 323 del 2013, questa Corte ha dichiarato l'estinzione del processo per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della asserita «pretesa» del Presidente della Repubblica di valutare, su diretta sollecitazione del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, la correttezza dell'operato della Procura della Corte dei conti di Bolzano, in relazione a due specifici procedimenti di responsabilità amministrativa; nonché a seguito della successiva asserita «interferenza», da parte dello stesso Presidente della Repubblica, con l'esercizio dell'attività della Procura medesima, attraverso contatti ufficiosi con i vertici della Corte dei conti;

che tuttavia, ad avviso della ricorrente, nel riferire le ragioni poste a fondamento del ricorso, nell'ordinanza n. 323 del 2013 viene riportato - contrariamente al chiaro ed univoco tenore testuale del documento richiamato nel ricorso - che il comunicato stampa del Quirinale del 4 marzo 2013 aveva smentito, anziché confermato, la consegna di un promemoria tra il Presidente della Provincia autonoma e il Presidente della Repubblica, o comunque l'illustrazione di esso da parte del primo; e viene altresì riportato che nello stesso comunicato stampa veniva smentito il coinvolgimento dei vertici della Corte dei conti nei termini descritti;

che in realtà, secondo la Procura contabile, nel ricorso era stato chiaramente evidenziato come il comunicato stampa avesse confermato l'illustrazione al Capo dello Stato di un promemoria da parte del Presidente della Provincia autonoma, limitandosi a smentire il fatto che «la Presidenza della Repubblica sia stata interessata ad inchieste sull'uso di fondi riservati della Provincia, di cui d'altronde non c'è alcun riferimento nel documento illustrato dal Presidente della Provincia autonoma nel corso di un colloquio istituzionale con il Capo dello Stato avvenuto all'inizio del mese di giugno del 2012»;

che la ricorrente osserva, inoltre, che il comunicato stampa del Quirinale non avrebbe spiegato in quale modo il Procuratore generale, a soli tre giorni dall'incontro istituzionale svoltosi il 5 giugno 2012 nel Palazzo del Quirinale, fosse stato messo a conoscenza delle improprie sollecitazioni rivolte dal Presidente della Provincia autonoma al Capo dello Stato;

che di conseguenza, la Procura contabile, ritenendo che le espressioni testuali contenute nell'ordinanza n. 323 del 2013 - a suo avviso totalmente difformi dalla realtà, di cui offrivano una ricostruzione non veritiera - fossero frutto di un lapsus calami da parte del redattore del provvedimento, faceva pervenire in data 26 ottobre 2015 al Presidente della Corte costituzionale un'istanza di correzione di errore materiale della richiamata ordinanza;

che in particolare, ad avviso della ricorrente, la Corte costituzionale sarebbe incorsa in due evidenti errori materiali nel riferire che «tale circostanza è stata smentita con una nota ufficiale del Quirinale», anziché scrivere «tale circostanza è stata confermata con una nota ufficiale del Quirinale»; nonché, in riferimento alla frase «sempre secondo la ricostruzione della Procura ricorrente, smentita dal Quirinale», nella quale sarebbe stata omessa la parola «non» prima di «smentita dal Quirinale»;

che la Procura contabile riferisce che, con provvedimento adottato in data 2 dicembre 2015, il Presidente *pro tempore* della Corte costituzionale, «sentita la Corte» - senza tuttavia specificare quando, in quale modo e in quale composizione sia stata sentita -, richiamate le ragioni poste a fondamento dell'istanza e «considerato che non si è in presenza di errori materiali ai sensi dell'art. 32 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte il 7 ottobre 2008, bensì di un'attività valutativa degli atti di causa il cui significato peraltro non è suscettibile di essere equivocato nella sua oggettiva configurazione», dichiarava l'istanza «manifestamente irricevibile» e ne disponeva la trasmissione all'archivio della cancelleria;



che ad avviso della ricorrente, il Presidente della Corte costituzionale avrebbe in tal modo deciso con un proprio provvedimento sui generis il merito dell'istanza di correzione di errore materiale dell'ordinanza n. 323 del 2013, senza dare formale avvio al relativo giudizio disciplinato dall'art. 32 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, e dunque senza avvisare le parti; senza, inoltre, fissare apposita camera di consiglio dinanzi alla Corte costituzionale nella sua composizione collegiale; senza, infine, lasciare che ad adottare la decisione circa l'ammissibilità, la ricevibilità, la fondatezza o non fondatezza dell'istanza fosse la Corte costituzionale nella sua composizione collegiale a mezzo di apposita ordinanza;

che in ordine al requisito soggettivo, ad avviso della Procura ricorrente non vi sarebbero dubbi in ordine alla legittimazione passiva della Corte costituzionale ad essere parte di un conflitto tra poteri dello Stato, potendo anch'essa - fermo restando il principio di insindacabilità delle relative decisioni, ai sensi dell'art. 137 Cost. - ledere le prerogative costituzionali di altri poteri dello Stato attraverso atti invasivi delle relative competenze;

che viene richiamata, al riguardo, l'ordinanza di questa Corte n. 77 del 1981, secondo la quale «la Corte costituzionale [rientra] - potenzialmente - fra gli organi legittimati ad essere parti in conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato»;

che secondo la ricorrente, andrebbe riconosciuta anche la legittimazione attiva della Procura contabile, non potendosi dubitare della natura di potere dello Stato della Corte dei conti, né del fatto che la Procura contabile, nell'esercizio delle sue funzioni, sia competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene;

che quanto al requisito oggettivo, la Procura contabile osserva come la Corte costituzionale, nella sentenza n. 385 del 1996, abbia precisato che la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica è disciplinata da norme ordinarie, e che, dunque, attraverso il semplice richiamo all'art. 103, secondo comma, Cost., non sarebbe data materia di conflitto; tuttavia, ad avviso della ricorrente, il presente conflitto sarebbe diverso da quello risolto con la richiamata sentenza, in quanto non verrebbe lamentata una lesione di attribuzioni riconducibili all'art. 103, secondo comma, Cost., cioè relative all'esercizio dell'azione di responsabilità da parte dell'organo inquirente, ma la menomazione delle prerogative di indipendenza che l'art. 108, secondo comma, Cost., direttamente assicura al pubblico ministero presso la Corte dei conti, nel rispetto della riserva assoluta di legge;

che secondo la ricorrente, infatti, l'indipendenza del magistrato contabile nell'esercizio delle sue funzioni integrebbe un attributo del proprio status che trova la sua fonte diretta nella Costituzione; in particolare, vi sarebbe una stretta correlazione tra diritto di difesa e tutela del principio costituzionale di indipendenza del pubblico ministero contabile, atteso che tra le «misure volte a evitare ogni indebito condizionamento [...] rientrano quelle dirette ad assicurare un'efficace difesa» (sentenza n. 87 del 2009);

che in altri termini, ad avviso della Procura regionale, conculcare in modo illegittimo facoltà difensive volte a rendere effettiva l'indipendenza garantita al pubblico ministero contabile dall'art. 108, secondo comma, Cost., ridonderebbe in una lesione di tale parametro costituzionale;

che nel diritto di difesa rientrerebbe anche il riconoscimento della più ampia libertà ed autonomia nella scelta delle ragioni in fatto e in diritto su cui impostare le proprie argomentazioni difensive;

che tale autonomia risulterebbe menomata, tuttavia, laddove alla Corte costituzionale fosse reso possibile, ex post e per un mero lapsus calami, attribuire alla Procura ricorrente ragioni in fatto non solo distanti da quelle fatte effettivamente valere, ma addirittura contrarie a quelle poste a fondamento del proprio ricorso, senza poi consentire alla Procura stessa l'accesso al giudizio di correzione di errori materiali;

che neppure potrebbe escludersi che anche un'ordinanza di mera estinzione del processo possa contenere errori materiali che necessitino di una correzione da parte della Corte costituzionale; di qui, ad avviso della Procura contabile, il proprio interesse a sollevare il presente conflitto;

che l'ammissibilità dello stesso non sarebbe neppure preclusa dall'art. 137, terzo comma, Cost., il quale opererebbe esclusivamente con riguardo alle «decisioni» (sentenze ed ordinanze) ritualmente emesse dalla Corte costituzionale nella sua composizione collegiale, al termine dei giudizi rimessi alla sua competenza (e poi pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana), mentre non fornirebbe alcuno scudo protettivo a provvedimenti sui generis ed extra ordinem di un suo organo;

che secondo la ricorrente, l'impugnato provvedimento presidenziale sarebbe affetto da palese incompetenza, atteso che non spetta al Presidente della Corte costituzionale decidere quelli che la costante giurisprudenza di questa Corte definisce i «giudizi» per la correzione di errore materiale;

che tali giudizi, ai sensi dell'art. 32 delle norme integrative, possono essere avviati d'ufficio o su istanza di parte; devono essere celebrati in camera di consiglio dinanzi alla Corte costituzionale in composizione collegiale e previo avviso alle parti; devono necessariamente concludersi con una ordinanza collegiale di accoglimento o reiezione dell'istanza che verrà poi pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, con le garanzie di ufficialità e trasparenza che questo comporta;



che pertanto tale schema procedimentale non potrebbe essere eluso omettendo di investire la Corte con il rituale esame di tale istanza;

che a questo riguardo vengono richiamate due ordinanze (n. 524 del 1990 e n. 154 del 1991) adottate all'esito di giudizi nei quali la Corte costituzionale, investita di istanze di correzione materiale, pervenne alla conclusione che fossero infondate solo dopo la rituale instaurazione dei relativi giudizi;

che nel caso in esame, invece, questo *iter* sarebbe stato inspiegabilmente pretermesso ed il Presidente della Corte costituzionale avrebbe disposto l'archiviazione dell'istanza secondo una procedura non prevista ed anzi in contrasto con il richiamato art. 32 delle norme integrative;

che il provvedimento presidenziale, inoltre, non risulterebbe neppure pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*; né potrebbe sostenersi che il Presidente della Corte costituzionale abbia equivocato l'oggetto della richiesta formulata dalla Procura contabile, atteso che è lo stesso provvedimento impugnato a chiarire quale sia il suo oggetto;

che lo stesso *incipit* del provvedimento «Sentita la Corte», lungi dall'integrare una corretta applicazione dell'art. 32 delle norme integrative, costituirebbe evidente dimostrazione dell'illegittimità dello stesso;

che l'assoluta indeterminatezza di tale locuzione, infatti, non soddisferebbe l'esigenza di certezza che dovrebbe connotare ogni atto pubblico di natura decisoria, non essendo chiaro se la Corte sia stata sentita nella sua collegialità o nell'ambito di una sua articolazione interna;

che quand'anche la questione fosse stata discussa in una camera di consiglio della Corte costituzionale, ciò non giustificerebbe comunque la circostanza che la decisione sia stata poi assunta dal Presidente con un provvedimento sui generis, anziché dalla Corte costituzionale con ordinanza;

che, pertanto, il Presidente della Corte costituzionale, a mezzo del provvedimento impugnato, si sarebbe attribuito una competenza in ordine all'istanza di correzione di errore materiale che non gli è riconosciuta dall'ordinamento;

che la ricorrente osserva, altresì, che dietro la formula della “manifesta irricevibilità” dell'istanza, la natura del provvedimento impugnato sarebbe chiaramente quella di una decisione nel merito della richiesta di correzione dell'ordinanza n. 323 del 2013;

che tale formula non avrebbe alcun fondamento logico se riguardata alla luce delle motivazioni del provvedimento impugnato;

che l'irricevibilità, infatti, costituirebbe un destino processuale che la Corte costituzionale generalmente riserva agli atti depositati oltre i termini di legge; nel caso in esame, invece, l'istanza di correzione di errore materiale non era soggetta ad alcun termine, essendo, dunque, palesemente “ricevibile”;

che tale atto presidenziale, dunque, avrebbe leso le prerogative di indipendenza riconosciute alla ricorrente dall'art. 108, secondo comma, Cost., impendendole di ottenere la correzione degli errori materiali contenuti nell'ordinanza n. 323 del 2013, i quali mistificherebbero totalmente il contenuto di un suo precedente ricorso;

che il richiamato atto, inoltre, sarebbe manifestamente illogico e contraddittorio, atteso che le stesse motivazioni addotte dal Presidente della Corte costituzionale a sostegno della presunta infondatezza dell'istanza, sembrano piuttosto corroborarne la fondatezza;

che secondo la Procura ricorrente, infatti, escludendo un travisamento dei fatti da parte dell'estensore e non potendosi certamente pensare ad un falso ideologico, si dovrebbero ravvisare due evidenti errori materiali;

che d'altra parte, in ragione della prassi di redigere i provvedimenti giurisdizionali a mezzo di strumenti informatici, errori di questo tipo non sarebbero affatto infrequenti, con conseguente impiego di parole inesistenti o di significato addirittura opposto a quello che si voleva effettivamente imprimere al testo;

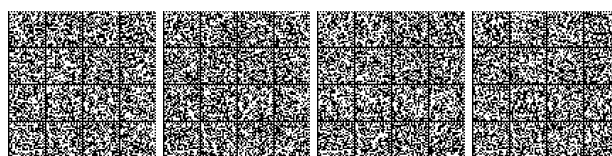
che tale conclusione risulterebbe avvalorata dal provvedimento impugnato, nella parte in cui lo stesso Presidente della Corte costituzionale riconosce che «il [...] significato [degli atti di causa] non è suscettibile di essere equivocato nella sua oggettiva configurazione»;

che pertanto, ad avviso della ricorrente, ci si troverebbe dinanzi ad un chiaro lapsus calami, in quanto tale suscettibile di correzione;

che altrimenti non si spiegherebbe come l'ordinanza n. 323 del 2013, a fronte di atti oggettivamente inequivocabili e dunque non travisabili, avrebbe potuto attribuire al comunicato stampa del Quirinale un contenuto inesistente, quando non addirittura opposto a quello reale;

che dunque il provvedimento che ha dato origine al conflitto integrerebbe un'ipotesi di cattivo uso del potere da parte della Corte costituzionale, lesivo delle prerogative costituzionali di indipendenza riconosciute dall'art. 108, secondo comma, Cost., alla cui piena tutela l'istanza di correzione dei due errori materiali era diretta;

che tale provvedimento, infatti, avrebbe impedito la rituale celebrazione di un giudizio di correzione dei richiamati errori e si sarebbe tradotto nel diniego della domanda di giustizia, ridondando in una lesione del principio di indipendenza di cui all'art. 108, secondo comma, Cost.



Considerato che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), a deliberare, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile in quanto esista «la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», sussistendone i requisiti soggettivo ed oggettivo, fermo restando il potere, a seguito del giudizio, di pronunciarsi su ogni aspetto del conflitto, compreso quello relativo alla ammissibilità;

che in ordine al profilo soggettivo, va riconosciuta la legittimazione a sollevare conflitto in capo alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti e alla Procura regionale, che «in quanto organi giurisdizionali, devono considerarsi, secondo la giurisprudenza di questa Corte, “organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà dei poteri cui appartengono”» (ordinanza n. 196 del 1996);

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione della Corte costituzionale ad essere parte del presente conflitto, in quanto «[rientra] - potenzialmente - fra gli organi legittimati ad essere parti in conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato» (ordinanza n. 77 del 1981);

che nel caso in esame, tuttavia, non sussiste la «materia di un conflitto» la cui risoluzione spetti alla Corte costituzionale;

che, infatti, non vi era alcun errore materiale da correggere, essendo erroneo il presupposto stesso da cui muove la Procura nel sollevare il conflitto, e cioè che la Corte costituzionale abbia equivocato, nell'ordinanza n. 323 del 2013, il contenuto del comunicato stampa del Quirinale;

che, al contrario, tale comunicato era stato correttamente interpretato da questa Corte, in quanto - come risulta dal chiaro tenore del testo - esso non smentiva l'incontro tra il Presidente della Repubblica e il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, ma smentiva che oggetto di esso, oltre che del documento illustrato in quella sede, fosse l'interessamento della Presidenza della Repubblica sull'uso di fondi riservati alla Provincia;

che sotto questo profilo, dunque, il preteso conflitto non attiene ad errori materiali, ma alla ricostruzione del fatto operata dal giudice competente, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, a giudicare dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato;

che, pertanto, il nuovo conflitto è ictu oculi irricevibile in quanto, pretendendo un sindacato su tale ricostruzione, intende censurare il modo in cui si è concretamente esplicata la giurisdizione di questa Corte;

che in tal modo il ricorso si risolve in un inammissibile mezzo di gravame, esplicitamente escluso dall'art. 137, terzo comma, Cost. (*ex multis*, ordinanza n. 77 del 1981).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

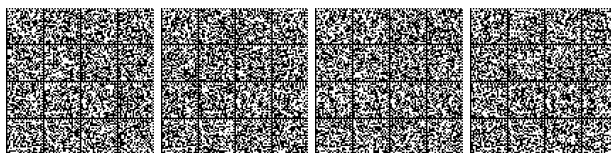
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160261



N. 262

Sentenza 18 ottobre - 14 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità - Disciplina organica delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione *post mortem* di organi e tessuti.

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 marzo 2015, n. 4, recante «Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti»; legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 10 luglio 2015, n. 16, recante «Integrazioni e modificazioni alla legge regionale 13 marzo 2015, n. 4 (Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti)».

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

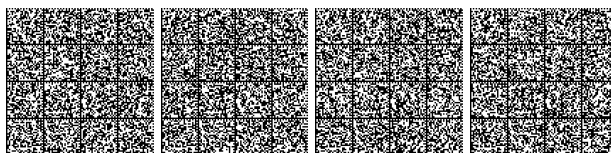
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 marzo 2015, n. 4, recante «Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti», in particolare degli artt. 1, commi 3 e 5, 2, commi 3 e 4, 6, 7 e 9, e della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 10 luglio 2015, n. 16, recante «Integrazioni e modificazioni alla legge regionale 13 marzo 2015, n. 4 (Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti)», in particolare dell'art. 1, commi 1, lettere *a)*, *b)*, *c)* ed *e)*, promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con due ricorsi, il primo spedito per la notifica il 18 maggio 2015 e l'altro notificato l'11-16 settembre 2015, depositati in cancelleria rispettivamente il 26 maggio 2015 ed il 21 settembre 2015 ed iscritti al n. 55 e al n. 87 del registro ricorsi 2015.

Visti gli atti di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vittorio Angiolini per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.



Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato alla resistente in data 18 maggio 2015, depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 26 maggio e iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2015, ha promosso, ai sensi dell'art. 127 Cost., questioni di legittimità costituzionale sulla legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 marzo 2015, n. 4, recante «Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti», per violazione degli artt. 3 e 117, comma secondo, lettera l), e comma terzo, della Costituzione.

L'impugnata legge regionale istituisce un registro regionale volto a raccogliere le dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario, nonché eventualmente le disposizioni di volontà in merito alla donazione post mortem di organi e tessuti, per i cittadini residenti o che abbiano eletto domicilio nella Regione Friuli-Venezia Giulia. Tale legge regionale, «avente contenuto omogeneo e recante disposizioni strettamente connesse tra loro», secondo il ricorrente, esorbiterebbe dalle competenze legislative regionali costituzionalmente riconosciute, invadendo sfere di potestà legislativa statale, sia perché interverrebbe in materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato - segnatamente, la materia dell'«ordinamento civile» e dell'«ordinamento penale» -, sia perché inciderebbe su principi fondamentali della materia «tutela della salute», comunque riservati alla legislazione statale in virtù della competenza concorrente sussistente in materia; inoltre, lederebbe il principio di eguaglianza introducendo una regolamentazione differenziata sul territorio nazionale in ordine ai diritti fondamentali della persona.

Dopo aver ricostruito in generale i contenuti della legge regionale, il ricorrente spiega le ragioni della illegittimità costituzionale di alcune disposizioni, evidenziando tre diversi profili.

1.1.- L'art. 1, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 4 del 2015 istituisce il suddetto registro e le disposizioni a esso collegate regolamentano la disciplina delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario, delle loro modalità di espressione, dei loro limiti e della loro efficacia nei confronti dei terzi. Si tratta, secondo il ricorrente, di atti di manifestazione della volontà del singolo e della sua autonomia; di atti che, potendo «risolversi in un vero e proprio atto di disposizione del proprio corpo, fino a determinare la morte», coinvolgono profili concernenti i diritti cosiddetti «personalissimi», rientranti nella materia dell'«ordinamento civile», riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. L'inerenza a tale materia sarebbe avvalorata, secondo il ricorrente, dalla possibilità, contemplata dall'art. 3 della censurata legge regionale, di nominare uno o più fiduciari o un amministratore di sostegno, «istituti tipici dell'ordinamento civile»; mentre la previsione della designazione di tali soggetti in forme diverse da quelle di cui all'art. 408 del codice civile confermerebbe la censura del ricorrente in punto di violazione dell'«ordinamento civile».

Le norme regionali sulle dichiarazioni di volontà relative a futuri trattamenti sanitari inciderebbero, inoltre, secondo il ricorrente, sulla materia dell'«ordinamento penale», anch'essa di competenza esclusiva dello Stato, dal momento che la attuazione delle suddette dichiarazioni, potendo richiedere un «comportamento “attivo” da parte dei medici chiamati a rispettarle», necessiterebbe di «un coordinamento con le norme del codice penale che prevedono determinati reati» (omicidio, omicidio del consenziente, istigazione o aiuto al suicidio).

Tali previsioni violerebbero altresì l'art. 117, terzo comma, Cost., non potendosi contestare la loro inerenza alla materia «tutela della salute» e, particolarmente, ai suoi principi fondamentali, di competenza della legislazione statale. La violazione risulterebbe particolarmente evidente in riferimento al principio del consenso informato che - data la sua connotazione, come la stessa giurisprudenza costituzionale ha già affermato (sentenza n. 438 del 2008), di «sintesi di due diritti fondamentali: quello all'autodeterminazione e quello alla salute» - deve essere considerato «un principio fondamentale in materia di tutela della salute, la cui conformazione è rimessa alla legislazione statale». Infine, ad avviso del ricorrente, la natura di principi fondamentali della materia da riconoscersi ai contenuti della legge regionale censurata escluderebbe che possano essere ammesse regolamentazioni differenziate sul territorio nazionale: differenziazioni come quelle introdotte dalla censurata legge regionale «sarebbero certamente suscettibili di incidere sul principio di eguaglianza», in violazione dell'art. 3 Cost.

1.2.- Analoghi profili indurrebbero, secondo il ricorrente, a far ritenere costituzionalmente illegittimi gli artt. 1, comma 5, e 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 4 del 2015, nonché delle disposizioni a essi collegate (artt. 2, commi 5 e 6; 3 e 4, commi 1 e 2), in materia di registrazione della volontà in merito alla donazione post mortem di organi o tessuti, registrazione che, a norma della medesima legge regionale, può avvenire contestualmente a quella della dichiarazione anticipata sui trattamenti sanitari. La disciplina di tali atti, anch'essi configurabili come atti di disposizione del corpo, inerirebbe alla materia «ordinamento civile» riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e alla materia «tutela della salute», incidendo sui suoi principi fondamentali - tra cui il consenso informato - di competenza esclusiva dello Stato; inoltre, trattandosi di profili che attengono ai principi fondamentali, la loro disciplina esigerebbe un'uniformità di trattamento, con conseguente esclusione di ogni differenziazione nella regolamentazione.



1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva altresì la vacuità della argomentazione secondo la quale l'art. 117, terzo comma, Cost. non potrebbe dirsi violato in assenza di una normativa statale in materia di dichiarazioni anticipate di trattamento, non potendosi comunque reputare legittimo, a fronte di tale vuoto normativo, l'intervento legislativo regionale. Tale ricostruzione, infatti, secondo il ricorrente, vanificherebbe la stessa *ratio* della potestà legislativa concorrente, volta a garantire che, nelle materie ad essa sottoposte, la differenziazione delle normative regionali «non possa coinvolgere anche gli aspetti fondamentali delle materie medesime, in quanto questi ultimi devono essere regolamentati in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale, appunto, mediante l'emanazione, da parte del legislatore statale, in via esclusiva, dei principi fondamentali». La mancata regolamentazione di una materia a livello statale, dunque, non giustifica automaticamente l'intervento legislativo regionale: del resto, afferma il ricorrente, «anche l'inerzia del legislatore statale in ordine a un determinato settore, può essere espressione di una precisa scelta, nel senso di non consentire determinati atti o rapporti». A ciò si aggiungono, secondo la difesa statale, le difficoltà attuative della legge regionale censurata, difficoltà relative alla reale possibilità che le dichiarazioni registrate siano concretamente conosciute e, dunque, idonee a esplicare i propri effetti al di fuori del territorio della Regione.

1.4.- Infine, l'art. 2, commi 3 e 4, e gli artt. 6 e 9 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 4 del 2015 violerebbero gli artt. 3, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost. Tali disposizioni, nel prevedere che l'azienda per l'assistenza sanitaria inserisce la dichiarazione anticipata di trattamento ricevuta dal cittadino nella banca dati e ne cura la tenuta, inciderebbero, secondo il ricorrente, sulla materia della protezione dei dati personali, materia che rientra in quella dell'«ordinamento civile» di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Le dichiarazioni anticipate di trattamento, infatti, implicherebbero informazioni collegate sia a dati sanitari e alla salute, sia ad «aspetti della vita umana di carattere etico, religioso, filosofico e di altro genere» (art. 4, comma 1, lettera d, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante «Codice in materia di protezione dei dati personali»): dati personali, comuni e sensibili, il cui trattamento da parte di soggetti pubblici «è consentito soltanto per lo svolgimento delle funzioni istituzionali (art. 18, comma 2, del suddetto codice) e «solo se autorizzato da espressa disposizione di legge nella quale sono specificati i tipi di dati che possono essere trattati e di operazioni eseguibili e le finalità di rilevante interesse pubblico perseguite» (art. 20, comma 1, del medesimo codice). In assenza di una disciplina statale che includa tra i compiti istituzionali delle aziende sanitarie la specifica funzione di raccolta e tenuta delle dichiarazioni anticipate di trattamento e che affermi la rilevante finalità di interesse pubblico perseguita, tali aspetti non potrebbero, secondo il ricorrente, essere individuati con regolamento regionale, cui invece rinvia l'art. 9 della legge regionale censurata, spettando alla normativa regionale secondaria svolgere un ruolo di tipo esclusivamente integrativo.

2.- La Regione Friuli-Venezia Giulia, con atto di costituzione depositato in data 25 giugno 2015, chiede che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili per genericità e carenza di argomentazione delle censure e, comunque, infondate in quanto «del tutto autonom[e] e slegat[e] da regole e principi costituzionali».

2.1.- Dal punto di vista della legge regionale nel suo complesso, secondo la difesa della Regione, il ricorrente, pur lamentando che la legge regionale censurata impedirebbe l'applicazione uniforme del principio del consenso informato ai trattamenti sanitari sul territorio nazionale, avrebbe omissso di illustrare la eventuale violazione degli artt. 2, 13, 32 e 33, primo comma, Cost., dai quali tale principio, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 282 del 2002), deriva. Inoltre, la legge regionale Friuli-Venezia Giulia, a differenza delle leggi regionali già censurate dalla Corte costituzionale in ambiti analoghi (sentenze n. 253 del 2009, n. 438 del 2008 e n. 338 del 2003), non interviene nella disciplina del nucleo del principio del consenso informato ai trattamenti sanitari e quindi non ricade nelle violazioni indicate dalla Corte.

2.2.- Dal punto di vista delle censure avanzate nei confronti delle singole disposizioni, la Regione Friuli-Venezia Giulia afferma che la legge censurata, nell'istituire un registro regionale che raccolga le dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario, mira (come lo stesso art. 1, comma 3, dispone) a «offrire un servizio a cui liberamente accedere», un servizio «meramente ancillare alle prestazioni ordinariamente erogate a carico del servizio sanitario regionale», utile per la cura e la gestione dei trattamenti più appropriati alla persona «indipendentemente da un qualunque vincolo o effetto giuridico, su cui il legislatore regionale nulla dispone». Il richiamo della legge regionale all'attuazione di disposizioni costituzionali e internazionali dimostrerebbe, secondo la resistente, l'intenzione di non «conformare, riconformare o integrare la disciplina del consenso informato quale risulta, per tutta l'Italia, dall'ordinamento vigente». Così andrebbero intese le disposizioni della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 4 del 2015 che tipizzano i contenuti e l'oggetto delle dichiarazioni anticipate (art. 2, comma 5) e che si occupano del nesso tra la presentazione della dichiarazione anticipata e il dovere di acquisire «una compiuta informazione» (art. 2, comma 3).



2.3.- Anche la censura nei confronti degli artt. 1, comma 5, e 7 della medesima legge regionale sarebbe infondata. Secondo la difesa regionale, tali disposizioni non disciplinerebbero, come invece afferma il ricorrente, le dichiarazioni di volontà in merito alla donazione post mortem di organi e tessuti, ma si limiterebbero a favorirne la manifestazione, come dimostrerebbe il richiamo alle disposizioni statali, anche quelle amministrative, inerenti alla dichiarazione di volontà per donazione post mortem cui le disposizioni regionali esplicitamente dichiarano di conformarsi. Priva di pregio sarebbe allora, secondo la Regione, l'obiezione per cui le disposizioni censurate non prevedrebbero l'invio di tali dichiarazioni al Sistema informativo trapianti: tale modalità sarebbe da intendersi come vincolante sulla base del richiamo a «termini, forme e modalità definite dalla legge 1 aprile 1999, n. 91», in materia di disciplina di prelievi e trapianti di organi e tessuti.

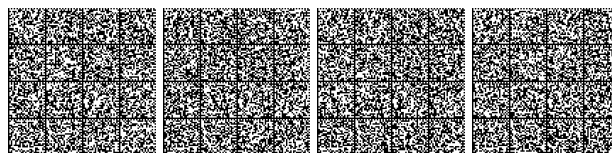
2.4.- Sarebbe altresì infondata la questione sollevata nei confronti degli artt. 2, commi 3 e 4, 6 e 9 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 4 del 2015 per la loro incidenza sulla materia della protezione dei dati personali e della tutela della riservatezza, materia che il Presidente del Consiglio dei ministri assume rientrare in quella dell'«ordinamento civile» di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Oltre alla genericità della censura, la Regione afferma la natura strumentale delle dichiarazioni anticipate di trattamento e della relativa banca dati prevista dalla legge regionale rispetto all'esercizio della competenza legislativa regionale per l'amministrazione sanitaria e alla relativa organizzazione dei servizi pubblici; e ribadisce l'intenzione del legislatore regionale di conformarsi, attraverso uno scrupoloso richiamo, alle disposizioni statali in materia.

2.5.- La Regione resistente afferma inoltre l'infondatezza della questione sollevata nei confronti dell'art. 3 della legge regionale n. 4 del 2015, nella parte in cui prevede la possibilità che nella dichiarazione anticipata di trattamento il soggetto interessato nomini uno o più fiduciari o un amministratore di sostegno ai sensi dell'art. 408 cod. civ. Diversamente da quanto argomentato dal ricorrente, secondo la difesa regionale la disposizione censurata non intenderebbe introdurre nuove «forme di rappresentanza», ma offrire «l'utilità, alle strutture ed agli operatori sanitari, di avere nel «fiduciario» o nei «fiduciari» interlocutori designati direttamente dall'autore delle «dichiarazioni anticipate» per poter meglio comprendere e valutare queste ultime anche in contraddittorio». Il riferimento all'art. 408 cod. civ. nel caso di designazione dell'amministrazione di sostegno, poi, denoterebbe la volontà della Regione che a tale istituto si ricorra nei modi e con la forma fissati dalla normativa civilistica.

2.6.- Infine, la difesa regionale, a chiusura delle argomentazioni sulla infondatezza delle questioni, afferma che le censure statali, sotto la parvenza della difesa della competenza esclusiva statale, difenderebbero invece «solo un vuoto di tutela», mancando ad oggi uno strumento amministrativo che dia concretezza al principio del consenso informato e voce «a chi versa, per lo stato di salute, nella situazione più disperata e rischia di essere lasciato inerme e muto nelle mani, amorevoli ed anche professionalmente capaci fin dove si vuole, di altre differenti persone». Osserva la difesa regionale che la legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 4 del 2015 non intenderebbe e, comunque, non potrebbe risolvere un siffatto problema; ma potrebbe contribuire «a non lasciare costrette nel silenzio le persone nel frangente della massima difficoltà per la propria salute», senza così né ostacolare né impedire più ampi e successivi interventi statali che assicurino l'uniformità della disciplina sul territorio nazionale, essendo quella regionale suscettibile di essere abrogata da parte di sopravvenienti principi della legislazione statale e prefigurando espressamente il proprio adeguamento alle future disposizioni previste dalla normativa statale.

3.- Con ricorso depositato in data 21 settembre 2015 e iscritto al n. 87 nel registro ricorsi del 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 10 luglio 2015, n. 16, recante «Integrazioni e modificazioni alla legge regionale 13 marzo 2015, n. 4 (Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti)». La legge regionale, composta da un solo articolo e modificativa di alcune parti della precedente legge regionale n. 4 del 2015, con l'esplicito intento di sanare i rilievi di incostituzionalità sollevati dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 55 del 2015, continuerebbe, secondo il ricorrente, a porsi in violazione degli artt. 3, 117, comma 2, lettera l), e comma 3, della Costituzione.

3.1.- Analogamente alla legge regionale n. 4 del 2015, la legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2015 continua a prevedere (art. 1, comma 1, lettera a) l'istituzione di un registro regionale volto a raccogliere le dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario e, contestualmente, le dichiarazioni di volontà in merito alla donazione di organi e tessuti post mortem. L'inerenza delle disposizioni regionali alla materia «ordinamento civile», attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, rimane avvalorata, secondo il ricorrente, tra gli altri argomenti già espressi nel primo ricorso, dal tenore dell'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 4 del 2015, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 16 del 2015, il quale prevede che nella dichiarazione anticipata di trattamento il soggetto interessato può nominare uno o più soggetti fiduciari per l'interlocuzione e il contraddittorio con il Servizio sanitario



regionale concernente la dichiarazione anticipata medesima. Inoltre, le modifiche apportate dalla legge regionale n. 16 del 2015 non farebbero altro, secondo il ricorrente, che parafrasare quanto già previsto nella versione originaria (art. 1, comma 1, lettera b, della legge n. 16 del 2015, modificativo dell'art. 2, comma 3 e 5, della legge n. 4 del 2015, che fa sostanzialmente confluire il contenuto dell'abrogato comma 5 nel novellato comma 3), ovvero sarebbero di tale modesta portata da risultare comunque inidonee a mutarne la sostanza (art. 1, comma 1, lettera c, della legge regionale n. 16 del 2015, modificativo dell'art. 3 della legge regionale n. 4 del 2015), ovvero non varrebbero a fugare i dubbi di un possibile contrasto con la disciplina statale (art. 1, comma 1, lettere b ed e, della legge regionale n. 16 del 2015 e, sostitutive rispettivamente dell'art. 2, comma 3, e dell'art. 6, comma 2, della legge regionale n. 4 del 2015, in materia di protezione dei dati).

4.- Con memoria depositata in data 15 ottobre 2015, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si è costituita in giudizio per chiedere, in prima istanza, che sia dichiarata la manifesta inammissibilità del ricorso n. 87 del 2015, per carenza di interesse a ricorrere, in quanto la Corte costituzionale, nel giudicare in riferimento al ricorso n. 55 del 2015, non potrà che considerare la legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 4 del 2015 nel testo risultante dalle modifiche apportate dalla legge regionale n. 16 del 2015, non avendo la prima avuto medio tempore applicazione.

4.1.- La Regione resistente chiede che sia in ogni caso dichiarata l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, essendo tutte le modifiche apportate dirette a rendere esplicito l'intento meramente conoscitivo della legislazione regionale, come il riferimento nella nuova formulazione all'osservanza delle disposizioni costituzionali nonché al rispetto della normativa nazionale, europea e internazionale in materia testimonierebbe.

4.2.- La difesa regionale, inoltre, sottolinea che la materia delle dichiarazioni anticipate di trattamento e la sua disciplina non escludono di per sé un intervento legislativo delle Regioni, per una serie di motivi. In primo luogo, la disciplina del consenso informato non potrebbe dirsi sic et simpliciter rimessa agli svolgimenti politici e discrezionali della legislazione statale, esclusiva o anche di principio: essa, piuttosto, anche e soprattutto in conseguenza della giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 438 del 2008), appartiene «al livello della normazione propriamente costituzionale, il quale sfugge alla stessa disponibilità del legislatore statale e richiede (anche) da questi stretta osservanza». In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale avrebbe riservato alla legislazione statale solo alcuni aspetti della disciplina del consenso informato (gli effetti giuridici della volontà del dichiarante; la misura del vincolo nei rapporti tra la persona stessa e il medico; gli effetti giuridici delle dichiarazioni nei casi di diminuita capacità di intendere e di volere e l'eventuale ingerenza, nei medesimi casi, di altri soggetti terzi, diversi dalla persona alla quale i trattamenti sanitari si riferiscono): tutti aspetti sui quali la legge regionale censurata non sarebbe intervenuta, essendosi limitata a preordinare specifici adempimenti procedurali e strumenti amministrativi nell'ambito di quelli in cui si sostanzia la disciplina del servizio pubblico regionale. Infine, anche sulla legge regionale, seppur limitatamente agli aspetti di supporto amministrativo e di dettaglio, analogamente a quella statale, graverebbe l'onere di dare seguito a principi inerenti alla dignità della persona affermati non solo a livello costituzionale, ma anche a livello internazionale.

5.- Con successive memorie, depositate rispettivamente in data 27 settembre 2016 e 18 ottobre 2016, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e il Presidente del Consiglio dei ministri insistono perché siano accolte le argomentazioni già formulate nei precedenti atti.

5.1.- In particolare, la Regione resistente rileva, sul piano processuale, la «singolarità» dell'iniziativa del Governo, che, dopo un primo ricorso (n. 55 del 2015) e il successivo intervento legislativo regionale (legge n. 16 del 2015) volto a fugare ogni dubbio residuo sulla legittimità costituzionale della precedente legge regionale n. 4 del 2015 prima che potesse avere applicazione, ha promosso un secondo autonomo ricorso (n. 87 del 2015) sulla novella legislativa, senza nulla argomentare (come il principio di leale collaborazione suggerirebbe) sul mancato superamento delle censure di legittimità costituzionale già manifestati, frustrando così ogni sforzo collaborativo tentato dalla Regione. Sul piano sostanziale, ribadita la genericità delle censure avanzate dal Presidente del Consiglio dei ministri, sottolinea ancora una volta l'intenzione effettiva della legge regionale n. 4 del 2015, come modificata dalla successiva n. 16 del 2015, consistente nel riconoscimento e nella promozione, attraverso una procedura amministrativa, della conoscibilità, nell'ambito del Servizio sanitario regionale, delle dichiarazioni anticipate di volontà per il fine vita. Le disposizioni regionali non mirerebbero a contraddire le leggi dello Stato né a recare «anche un solo intralcio od un qualche inconveniente ad una qualche variante applicativa o attuativa di fonti statali, sia pur in chiave di minuto dettaglio», ma al contrario avviare «un'esperienza proficua» al fine di superare le esistenti divisioni di carattere etico, scientifico e politico e contribuire all'approvazione di una legislazione statale compiuta e organica. La mancata riproduzione o recezione da parte del legislatore regionale di alcuna disposizione statale, ma al contrario il costante rinvio alla sua attuazione e osservanza escluderebbe, inoltre, ad avviso della Regione, ogni contrasto con la giurisprudenza costituzionale che, anche e proprio nella materia di cui si dibatte (sentenza n. 195 del 2015), ha affermato che l'illegittimità costituzionale della novazione della fonte statale negli ambiti di competenza legislativa esclusiva deriva non dal modo in cui la legge regionale ha disciplinato, ma dal fatto stesso di aver disciplinato.



6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri insiste nell'accoglimento di entrambi i ricorsi, richiamando le censure e le argomentazioni in essi sostenute. Con riferimento al ricorso n. 87 del 2015, il ricorrente ribadisce l'inidoneità delle modifiche apportate dalla legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2015 a superare i vizi già dedotti nei confronti della precedente legge regionale n. 4 del 2015, sia perché marginali, sia perché le modifiche opererebbero una mera riformulazione non innovativa del testo precedente. Ritiene, inoltre, l'infondatezza della eccezione di manifesta inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, in quanto la legge regionale n. 16 del 2015, dotata di autonoma valenza lesiva, necessiterebbe di autonoma impugnazione, non potendo il precedente ricorso «intendersi ex se diretto anche avverso la successiva legge regionale n. 16/15».

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con due ricorsi (iscritti rispettivamente al n. 55 e al n. 87 del registro ricorsi del 2015), ha promosso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 marzo 2015, n. 4, recante «Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti», e della legge della medesima Regione 10 luglio 2015, n. 16, recante «Integrazioni e modificazioni alla legge regionale 13 marzo 2015, n. 4 (Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti)», lamentando la violazione degli artt. 3 e 117, comma secondo, lettera l), e comma terzo, della Costituzione.

1.1.- Con la legge n. 4 del 2015, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha istituito un registro regionale volto a raccogliere le dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario, nonché contestualmente le eventuali disposizioni di volontà in merito alla donazione post mortem di organi e tessuti, dei cittadini residenti o che abbiano eletto domicilio nella Regione Friuli-Venezia Giulia, prevedendo altresì la forma che tali dichiarazioni devono assumere e le modalità per la loro raccolta e conservazione in apposite banche dati da istituirsi presso le aziende sanitarie locali. Secondo il ricorrente, la Regione sarebbe illegittimamente intervenuta sia in materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato («ordinamento civile» e «ordinamento penale»), sia su principi fondamentali della materia «tutela della salute» (tra i quali, il principio del consenso informato), comunque riservati alla legislazione statale. Una disciplina legislativa regionale in tale ambito lederebbe altresì il principio di eguaglianza, poiché introdurrebbe una regolamentazione differenziata sul territorio nazionale in ordine all'esercizio di diritti fondamentali della persona.

Gli stessi vizi sarebbero riscontrabili in riferimento alla successiva legge regionale n. 16 del 2015, adottata con l'intento di sanare i rilievi di costituzionalità sollevati in ordine alla legge n. 4 del 2015, e tuttavia inidonea a superare i vizi dedotti.

2.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, costituitasi in entrambi i giudizi, chiede che i ricorsi siano dichiarati inammissibili e comunque infondati.

3.- I ricorsi statali vertono su contenuti normativi parzialmente coincidenti, considerato che la legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2015, impugnata con il secondo ricorso, contiene solo alcune modificazioni alla legge regionale n. 4 del 2015, impugnata con il primo, e avanzano censure omogenee. Ai fini di una decisione congiunta è perciò opportuna la riunione dei relativi giudizi (*ex multis*, sentenza n. 141 del 2016).

4.- Preliminarmente devono essere valutate le eccezioni di inammissibilità avanzate dalla Regione resistente, che risultano essere entrambe infondate.

4.1.- Secondo la difesa regionale, lo Stato ricorrente lamenta una disforme applicazione sul territorio nazionale dei principi fondamentali della materia «tutela della salute», tra i quali rientrerebbe il principio del consenso informato, omettendo, però, di illustrare le ragioni a sostegno della violazione degli artt. 2, 13, 32 e 33, comma 1, Cost., dai quali tale principio, secondo la giurisprudenza costituzionale (si richiama la sent. n. 282 del 2002), trae la sua natura di «principio di diretta derivazione dalla Costituzione».

L'eccezione deve essere rigettata.

I parametri invocati nel ricorso statale risultano, invero, coerenti con la natura della pretesa lesione e le censure sufficientemente argomentate: il ricorrente, infatti, lamenta una violazione del riparto di competenze, in riferimento, tra le altre, alla materia «tutela della salute», di competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e individua il principio fondamentale al quale la legislazione regionale deve attenersi, identificandolo nel consenso informato.



4.2.- Allo stesso modo deve essere rigettata l'eccezione di inammissibilità prospettata nei confronti del ricorso n. 87 del 2015 per carenza di interesse, basata sulla considerazione che la Corte costituzionale, nel giudicare in riferimento al ricorso n. 55 del 2015, dovrebbe comunque pronunciarsi sulla legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 4 del 2015 nel testo risultante dalle modifiche apportate dalla successiva legge regionale n. 16 del 2015, impugnata con il secondo ricorso, non avendo quella modificata avuto medio tempore applicazione.

Nel caso di specie, infatti, non rileva la giurisprudenza di questa Corte sul potere di trasferire o estendere il giudizio di legittimità a disposizioni modificative di quelle impugnate con ricorso promosso in via principale (da ultimo, sentenze n. 141, n. 40 e n. 39 del 2016; sentenze n. 155, n. 77 e n. 46 del 2015). Con il secondo ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha ritenuto di promuovere un ulteriore giudizio, avendo ravvisato nella legge regionale n. 16 del 2015 autonome e reiterate violazioni delle proprie competenze, in materia di «ordinamento civile», «ordinamento penale», principi fondamentali della materia «tutela della salute», nonché del principio di eguaglianza. Tanto è sufficiente a ritenere sussistente l'interesse a ricorrere da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, considerando che, per costante giurisprudenza di questa Corte, il giudizio promosso in via principale, successivo e astratto, è condizionato solo alla pubblicazione della legge che si presume illegittima. Sicché è la mera pubblicazione di una legge regionale potenzialmente lesiva della ripartizione di competenze che giustifica l'impugnativa della legge davanti a questa Corte, a prescindere dagli effetti che questa abbia o non abbia prodotto (*ex multis*, sentenza n. 118 del 2015).

5.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., sono fondate.

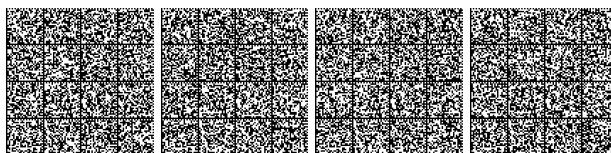
5.1.- Le censure hanno a oggetto anzitutto le due leggi regionali nella loro interezza e su queste occorre in primo luogo soffermarsi. I due atti legislativi dispongono l'istituzione di un registro regionale per la raccolta delle dichiarazioni di volontà anticipate di trattamento sanitario e per la donazione di organi e tessuti post mortem, e ne disciplinano una pluralità di aspetti. Trattandosi di leggi caratterizzate da disposizioni dal contenuto omogeneo, dipendenti l'una dall'altra e integralmente coinvolte dalle censure di legittimità costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 195 e n. 81 del 2015), occorre procedere a una valutazione complessiva della disciplina, come risultante dai due testi.

5.2.- La legge regionale, nella sua formulazione originaria, affermava esplicitamente di intervenire «nelle more dell'approvazione di una normativa in materia a livello nazionale» e - al dichiarato scopo di «regolamentare in modo omogeneo su tutto il territorio regionale la raccolta delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario» (art. 1, comma 4, legge reg. Friuli Venezia Giulia n. 4 del 2015) - istituiva un registro regionale delle suddette dichiarazioni «in attuazione di quanto previsto dagli articoli 2, 3, 13 e 32 della Costituzione, dall'articolo 9 della Convenzione di Oviedo del 4 aprile 1997, ratificata dalla legge 28 marzo 2001, n. 145 e dall'art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» (art. 1, comma 3). Benché la clausola posta a chiusura di tale primo articolo prevedesse «un successivo adeguamento a seconda di quelle che saranno le disposizioni previste dalla normativa statale», l'obiettivo di colmare il vuoto legislativo, anticipando il legislatore nazionale con un proprio atto normativo in materia, era dunque inequivocabile.

Tale obiettivo non può ritenersi inciso - come, invece, la difesa regionale sostiene - dall'espunzione della esplicita dichiarazione di intenti disposta dalla successiva legge regionale n. 16 del 2016, che pure modifica il tenore testuale di alcune disposizioni della precedente legge regionale n. 4 del 2015.

La disciplina risultante dall'intervenuta legge modificativa prevede l'istituzione di «un registro regionale delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) con accesso ai dati tramite Carta regionale dei servizi» (art. 1, comma 2, nella formulazione risultante dalla legge regionale n. 16 del 2015); favorisce la possibilità di rendere esplicita, contestualmente alla registrazione della dichiarazione anticipata di trattamento sanitario, la volontà in merito alla donazione post mortem di organi e tessuti (art. 1, comma 3), allo scopo di promuovere la possibilità di effettuare tali dichiarazioni e favorirne la registrazione (come si legge nella rubrica dell'art. 7); definisce l'ambito di applicazione soggettivo, individuandolo nei cittadini residenti o che abbiano eletto domicilio nella Regione Friuli-Venezia Giulia (art. 2, comma 1) e specificando che il cambio di residenza, anche fuori Regione, «non comporta la cancellazione dalla banca dati contenente le dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario» (art. 4, comma 3).

Essa inoltre stabilisce la forma, l'oggetto e i destinatari delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario. Infatti, ai sensi dell'art. 2, le dichiarazioni anticipate di trattamento debbono assumere la forma di un atto scritto, avente data certa con firma autografa, e debbono essere presentate alla azienda per l'assistenza sanitaria competente per territorio (art. 2, comma 3); possono essere registrate sulla Carta regionale dei servizi e sulla tessera sanitaria personale (art. 2, comma 2); il loro contenuto deve specificare la volontà del singolo di essere o meno sottoposto a trattamenti sanitari in caso di malattia o lesione cerebrale che cagioni una perdita di coscienza e volontà «permanente e irreversibile» (art. 2, comma 3); possono anche contenere l'indicazione dei soggetti a cui le dichiarazioni possono essere comunicate (art. 2, comma 6), e può essere disposta la nomina di eventuali «fiduciari» abilitati a interloquire con il Servizio sanitario regionale in ordine alle dichiarazioni rese dall'interessato (art. 3, comma 1).



Il successivo art. 4 disciplina la validità nel tempo delle dichiarazioni anticipate di trattamento e le modalità per la loro modifica e revoca da parte del dichiarante; precisa che le suddette dichiarazioni non necessitano di alcuna conferma successiva al rilascio e che il cambio di residenza non comporta la loro cancellazione dalla banca dati.

Quanto agli aspetti organizzativi, la legge prevede che le aziende per l'assistenza sanitaria locale ne curano la raccolta e la conservazione in una apposita banca dati (art. 6), l'accesso alla quale è affidato al personale autorizzato delle aziende medesime.

5.3.- A fronte di una legislazione così configurata, non può essere condivisa l'interpretazione offerta dalla Regione resistente circa l'asserita inidoneità della disciplina regionale a innovare l'ordinamento giuridico, essendo volta solo a "promuovere" e "incentivare", ovvero a "educare" i cittadini - come affermato dalla difesa regionale nel corso dell'udienza pubblica - alla pratica di dichiarare la propria volontà sui trattamenti sanitari e sulla donazione di organi, per l'evenienza che intervenga uno stato di incapacità decisionale del soggetto interessato.

Né può ritenersi, come la difesa regionale sostiene, che la legislazione regionale, volta a offrire un servizio «meramente ancillare alle prestazioni ordinariamente erogate a carico del servizio sanitario regionale», avrebbe carattere amministrativo e si manterrebbe, perciò, nell'ambito della competenza legislativa e amministrativa regionale per la tutela della salute e della relativa organizzazione dei servizi pubblici.

Invero, come emerge dalla disamina dei suoi contenuti, la legislazione regionale censurata appresta una disciplina organica e puntuale delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario. La normativa regionale in esame, infatti, stabilisce la forma di espressione, nonché le modalità di annotazione e conservazione in un pubblico registro degli intendimenti di ciascun soggetto in ordine ai trattamenti sanitari, sottraendoli così alla sfera meramente privata. L'attribuzione di un rilievo pubblico a tali manifestazioni di volontà, espressive della libertà di cura (*ex multis*, sentenze n. 438 del 2008; n. 282 del 2002; n. 185 del 1998; n. 307 del 1990), implica la necessità di una articolata regolamentazione - come il complesso tessuto normativo delle due leggi impugnate testimonia - e interferisce nella materia dell'«ordinamento civile», attribuita in maniera esclusiva alla competenza legislativa dello Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.

5.4.- D'altra parte, data la sua incidenza su aspetti essenziali della identità e della integrità della persona, una normativa in tema di disposizioni di volontà relative ai trattamenti sanitari nella fase terminale della vita - al pari di quella che regola la donazione di organi e tessuti - necessita di uniformità di trattamento sul territorio nazionale, per ragioni imperative di eguaglianza, *ratio* ultima della riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento civile», disposta dalla Costituzione. Il legislatore nazionale è, nei fatti, già intervenuto a disciplinare la donazione di tessuti e organi, con legge 1 aprile 1999, n. 91 (Disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti), mentre, in relazione alle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario, i dibattiti parlamentari in corso non hanno ancora sortito esiti condivisi e non si sono tradotti in una specifica legislazione nazionale, la cui mancanza, però, non vale a giustificare in alcun modo l'interferenza della legislazione regionale in una materia affidata in via esclusiva alla competenza dello Stato.

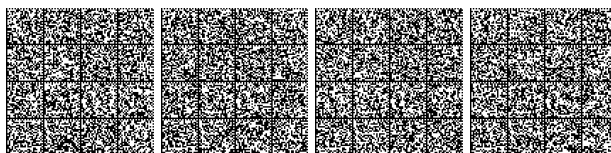
6.- Per i motivi che precedono entrambe le leggi censurate devono essere pertanto dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione degli artt. 3 e 117, comma secondo, lettera l), Cost., restando assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale sollevati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 marzo 2015, n. 4, recante «Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti», e della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 10 luglio 2015, n. 16, recante «Integrazioni e modificazioni alla legge regionale 13 marzo 2015, n. 4 (Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti)».



Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160262

N. 263

Sentenza 18 ottobre - 14 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti di lavori, servizi o forniture non aventi carattere transfrontaliero - Criterio di aggiudicazione del prezzo più basso - Disciplina delle offerte anomale.

- Legge della Regione siciliana 12 luglio 2011, n. 12 (Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Recepimento del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni e del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e successive modifiche ed integrazioni. Disposizioni in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale. Norme in materia di assegnazione di alloggi. Disposizioni per il ricovero di animali), art. 19, comma 6, come sostituito dell'art. 1 della legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 14 (Modifiche all'articolo 19 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12); legge della Regione siciliana n. 12 del 2011, art. 19, commi 6-bis, 6-ter e 6-quater, come introdotti dalla legge della Regione siciliana n. 14 del 2015.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 14 (Modifiche all'articolo 19 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-16 settembre 2015, depositato in cancelleria il 17 settembre 2015 e iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

udito l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato in data 14-16 settembre 2015, depositato il successivo 17 settembre e iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2015, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 14 (Modifiche all'articolo 19 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

2.- Premette il ricorrente che l'art. 14, lettera g), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), attribuisce alla Regione medesima la legislazione esclusiva in materia di «lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale», competenza da esercitarsi nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato.

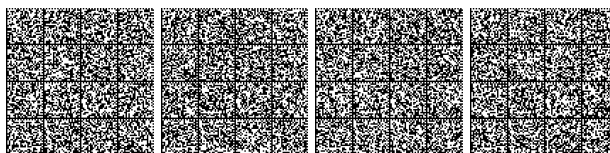
L'art. 1 impugnato - prosegue il ricorrente -, sino al 31 dicembre 2015, sostituisce il comma 6 dell'art. 19 della legge della Regione siciliana 12 luglio 2011, n. 12 (Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Recepimento del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni e del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e successive modifiche ed integrazioni. Disposizioni in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale. Norme in materia di assegnazione di alloggi. Disposizioni per il ricovero di animali), e inserisce i nuovi commi 6-bis, 6-ter e 6-quater, riguardanti la valutazione delle offerte anomale.

In particolare, le disposizioni impugnate - aggiunge il Presidente del Consiglio dei ministri - recitano: «6. Per gli appalti di lavori, servizi o forniture che non abbiano carattere transfrontaliero, nel caso in cui il criterio di aggiudicazione sia quello del prezzo più basso, la stazione appaltante può prevedere nel bando che si applichi il criterio dell'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata al comma 6 bis. 6 bis. La soglia di anomalia è individuata dalla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e quelle di minor ribasso, incrementata o decrementata percentualmente di un valore pari alla prima cifra, dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi. L'incremento o il decremento è stabilito in base alla prima cifra, dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi, rispettivamente se pari o dispari. Nel caso in cui il valore così determinato risulti inferiore all'offerta di minor ribasso ammessa, la gara è aggiudicata a quest'ultima. Per la determinazione della media, in caso di presentazione di offerte aventi identico ribasso, queste ultime sono computate una sola volta. La facoltà di esclusione automatica non è comunque esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a 10; in tal caso si applica l'articolo 86, comma 3, del decreto legislativo n. 163/2006. 6 ter. Le imprese che effettuano un ribasso superiore al 25 per cento producono, nell'offerta, le relative analisi giustificative che sono valutate dalla Commissione di gara nel caso risultino aggiudicatarie in sede di verifica di congruità dell'offerta. 6 quater. Con decreto dell'Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità sono individuate le modalità di verifica per la congruità dell'offerta e le eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell'offerta e l'esecuzione delle opere».

Il ricorrente deduce che - mentre per gli appalti di valore inferiore alla soglia comunitaria (che non hanno carattere transfrontaliero), da aggiudicarsi con il criterio del prezzo più basso, il previgente art. 19, comma 6, della legge della Regione siciliana n. 12 del 2011 faceva correttamente riferimento, ai fini della possibilità di prevedere nel bando di gara l'esclusione automatica delle offerte anormalmente basse, all'art. 86 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) - il nuovo comma 6-bis, primo, secondo, terzo e quarto periodo, fissa criteri non conformi a quelli codicistici.

In particolare, prosegue il ricorrente, il citato art. 86 del d.lgs. n. 163 del 2006 (d'ora in avanti, codice dei contratti pubblici o codice), ai commi 1, 3 e 4, dispone: «1. Nei contratti di cui al presente codice, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, le stazioni appaltanti valutano la congruità delle offerte che presentano un ribasso pari o superiore alla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media. 2. (omissis) 3. In ogni caso le stazioni appaltanti possono valutare la congruità di ogni altra offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa. 3 bis (omissis); 3 ter (omissis) 4. Il comma 1 non si applica quando il numero delle offerte ammesse sia inferiore a cinque. In tal caso le stazioni appaltanti procedono ai sensi del comma 3».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, dunque, con la disposizione regionale in esame la soglia di anomalia negli appalti sotto soglia non verrebbe più individuata in applicazione degli univoci criteri indicati nell'art. 86 del codice, ma attraverso un meccanismo che ne determina in modo casuale la variazione in aumento o in diminuzione, il che consequenzialmente comporterebbe anche una variazione del numero delle offerte escluse automaticamente.



L'art. 4 del codice dei contratti - prosegue il ricorrente - disciplina il riparto di competenze tra Stato e Regioni, individuando, al comma 2, le materie oggetto di competenza concorrente e, al comma 3, quelle oggetto di competenza esclusiva dello Stato. Il comma 5, poi, prevede che le autonomie speciali adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione.

Tale riparto di competenze sarebbe stato chiarito, nella sua portata effettiva, dalla Corte costituzionale: le Regioni non potrebbero prevedere una disciplina diversa in materia di qualificazione e gare, di esecuzione dei contratti e di contenzioso, e ciò perché le procedure di affidamento andrebbero ricondotte alla nozione di «tutela della concorrenza», l'esecuzione dei contratti a quella di «ordinamento civile», e il contenzioso alla «giurisdizione», tutte materie rientranti nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Aggiunge il ricorrente che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la disciplina codicistica relativa alle procedure di selezione e ai criteri di aggiudicazione è strumentale a garantire la tutela della concorrenza, con la conseguenza che anche le autonomie speciali titolari di competenza legislativa primaria nella materia dei lavori pubblici non possono dettare una disciplina suscettibile di alterare le regole di funzionamento del mercato. Tale strumentalità connoterebbe, altresì, le norme aventi ad oggetto la valutazione delle offerte anomale, anche se relative agli appalti sotto la soglia di rilevanza comunitaria.

Alla luce del consolidato orientamento della Corte costituzionale, dunque, le norme regionali impugnate sarebbero state adottate in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., eccedendo dalle competenze statutarie riconosciute alla Regione siciliana dallo statuto speciale.

Rileva infine il ricorrente che il nuovo comma 6-ter dell'art. 19 della legge della Regione siciliana n. 12 del 2011, introdotto dall'art. 1 impugnato, prevede l'obbligo per le imprese che effettuano un ribasso superiore al 25 per cento di produrre nell'offerta le relative analisi giustificative, mentre l'art. 4-quater, comma 1, lettera b), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, ha abrogato il comma 5 dell'art. 86 del codice, che tale obbligo prevedeva.

Con memoria depositata il 26 aprile 2016 il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le proprie deduzioni e insistito nelle conclusioni rassegnate in ricorso.

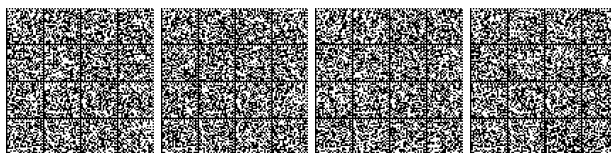
Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 14 (Modifiche all'articolo 19 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12), che, modificando l'art. 19 della legge della Regione siciliana 12 luglio 2011, n. 12 (Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Recepimento del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni e del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e successive modifiche ed integrazioni. Disposizioni in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale. Norme in materia di assegnazione di alloggi. Disposizioni per il ricovero di animali), sino al 31 dicembre 2015, sostituisce il comma 6 e inserisce i commi 6-bis, 6-ter e 6-quater.

Il ricorrente lamenta che le norme impugnate violino l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, perché regolano alcuni aspetti della disciplina delle offerte anomale e dei contratti sotto la soglia di rilevanza comunitaria in maniera difforme dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), così violando l'art. 14, lettera g), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), che, anche se attribuisce alla Regione siciliana la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici, l'assoggetta comunque ai limiti fissati dalle leggi costituzionali dello Stato.

2.- Successivamente alla proposizione del ricorso è intervenuta la legge della Regione siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie), entrata in vigore il successivo 24 maggio, la quale, all'art. 24, comma 2, ha disposto l'abrogazione (anche) dell'art. 19 della legge della Regione siciliana n. 12 del 2011.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, «perché possa essere dichiarata cessata la materia del contendere, devono congiuntamente verificarsi le seguenti condizioni: a) la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso; b) la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (*ex plurimis*, sentenze n. 32 e n. 16 del 2015, n. 87 del 2014, n. 300, n. 193 e n. 32 del 2012, n. 325 del 2011)» (sentenza n. 149 del 2015).



Nel caso di specie, è evidente la ricorrenza della prima condizione, stante l'abrogazione della disposizione che conteneva le norme introdotte dal censurato art. 1 della legge della Regione siciliana n. 14 del 2015.

Con riferimento ai commi 6, 6-bis, e 6-ter, regolanti alcuni aspetti della verifica di anomalia delle offerte, la cessazione deve tuttavia escludersi per assenza della seconda condizione, dal momento che il non breve lasso temporale di vigenza delle norme (oltre 9 mesi) e la loro fisiologica incidenza su tutte le procedure di gara bandite sull'intero territorio regionale (quanto al comma 6-ter), ovvero su tutte quelle sotto la soglia di rilevanza comunitaria (quanto ai commi 6 e 6-bis), ne fanno presumere l'applicazione.

La cessazione deve escludersi anche con riferimento al comma 6-quater, il quale rimette a un decreto assessoriale la fissazione delle «modalità di verifica per la congruità dell'offerta e le eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell'offerta e l'esecuzione delle opere».

Nonostante i tempi di adozione di un decreto a elevato contenuto tecnico possano, secondo l'id quod plerumque accidit, non essere brevissimi, in assenza di deduzioni dell'unica parte costituita in giudizio e in presenza di un lasso temporale comunque apprezzabile, non è infatti consentito presumere la mancata applicazione della norma (sentenza n. 16 del 2015).

3.- Prima di esaminare le singole censure proposte, è necessario brevemente rammentare gli approdi della giurisprudenza di questa Corte sulla questione del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in ordine alla disciplina della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica regolate dal codice dei contratti pubblici.

È pacifico, anzitutto, che, anche se gli statuti speciali attribuiscono alle autonomie la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse regionale o provinciale, tale competenza, in forza di esprese e omologhe previsioni statutarie, deve essere esercitata nel rispetto della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

È poi altrettanto pacifico che le disposizioni del d.lgs. n. 163 del 2006 (d'ora in avanti, codice dei contratti pubblici o codice) regolanti le procedure di gara, anche se relative ad appalti sotto soglia (sentenze n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007), sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e vanno ascritte all'area delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, sicché le autonomie speciali non possono dettare discipline da esse difformi (sentenze n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010).

4.- Ciò premesso in via generale, deve in primo luogo precisarsi che, nonostante il Presidente del Consiglio dei ministri abbia promosso la questione indicata assumendo nell'epigrafe del ricorso esclusivamente la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., essa deve intendersi riferita anche all'art. 14, lettera g), dello statuto speciale della Regione siciliana (sentenze n. 328 e n. 114 del 2011, n. 221 del 2010).

Il ricorrente, infatti, nel corpo dell'atto ha chiaramente invocato tale ultimo parametro, che, nel prevedere la competenza regionale primaria in materia di lavori pubblici, l'assoggetta ai limiti delle «leggi costituzionali dello Stato» e «delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano», locuzione, questa, che è stata costantemente intesa da questa Corte come richiamo al rispetto dei «limiti derivanti dalle norme di rango costituzionale, dai principi generali dell'ordinamento giuridico statale, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica nonché dagli obblighi internazionali» (sentenza n. 265 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 189 del 2007, n. 314 del 2003, n. 4 del 2000, n. 153 del 1995).

Lo stesso sviluppo argomentativo del ricorso rende evidente come il richiamo alla tutela della concorrenza serva a lumeggiare la natura di parametro interposto delle norme del codice dei contratti, parametro che riempie di contenuto i limiti statutari alla potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici, secondo il collaudato iter motivazionale fatto proprio dalla citata giurisprudenza di questa Corte.

Sebbene, poi, nell'indicare i limiti statutari il ricorrente faccia riferimento solo a quelli derivanti dalle «leggi costituzionali dello Stato», il richiamo all'art. 14 dello statuto speciale e alla costante giurisprudenza costituzionale impone di ritenere invocati anche quelli derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e dagli obblighi internazionali, che, unitamente ai principi dell'ordinamento giuridico, vincolano anche la potestà legislativa della Regione siciliana.

5.- Nel merito, le questioni sono fondate.



La legge della Regione siciliana n. 12 del 2011 ha recepito il codice dei contratti del 2006, fatta eccezione per talune norme dichiarate non applicabili, e ha dettato una disciplina in parte derogatoria e in parte integrativa di quella statale.

L'impugnato art. 1 della legge della Regione siciliana n. 14 del 2015 ha poi disposto, fino al termine di cui all'art. 253, comma 20-*bis*, del codice dei contratti - all'inizio fissato al 31 dicembre 2013, in seguito più volte modificato dal legislatore statale e da ultimo stabilito nel 31 luglio 2016, ad opera dell'art. 7, comma 2, lettera b-*bis*), del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2016, n. 21 -, la sostituzione del comma 6 dell'art. 19 (rubricato «Criteri di aggiudicazione») della legge n. 12 del 2011 e l'introduzione di tre nuovi commi (dal 6-*bis* al 6-*quater*).

Il comma 6 sostituito prevedeva, per gli appalti non transfrontalieri (individuati al precedente comma 5) da aggiudicarsi con il criterio del prezzo più basso, la possibilità di inserire nel bando di gara la clausola di esclusione automatica delle offerte che presentassero una percentuale di ribasso pari o inferiore alla soglia di anomalia fissata dall'art. 86, comma 1, del codice dei contratti, nella «media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media».

Il comma 6 riformulato, invece, con riferimento agli stessi appalti non transfrontalieri, sostituisce tale soglia con quella indicata dal successivo comma 6-*bis*, ai sensi del quale: «La soglia di anomalia è individuata dalla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e quelle di minor ribasso, incrementata o decrementata percentualmente di un valore pari alla prima cifra, dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi. L'incremento o il decremento è stabilito in base alla prima cifra, dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi, rispettivamente se pari o dispari. Nel caso in cui il valore così determinato risulti inferiore all'offerta di minor ribasso ammessa, la gara è aggiudicata a quest'ultima. Per la determinazione della media, in caso di presentazione di offerte aventi identico ribasso, queste ultime sono computate una sola volta [...]».

Il successivo comma 6-*ter* recita: «Le imprese che effettuano un ribasso superiore al 25 per cento producono, nell'offerta, le relative analisi giustificative che sono valutate dalla Commissione di gara nel caso risultino aggiudicatarie in sede di verifica di congruità dell'offerta».

Il comma 6-*quater* stabilisce, infine, che «Con decreto dell'Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità sono individuate le modalità di verifica per la congruità dell'offerta e le eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell'offerta e l'esecuzione delle opere».

5.1.- La disciplina regionale in esame, dunque, si differenzia da quella codicistica, in primo luogo, in punto di individuazione della soglia di anomalia delle offerte nei contratti sotto soglia (artt. 122, comma 9, e 124, comma 8, che rinviano all'art. 86), affidata ad un diverso criterio matematico (commi 6 e 6-*bis*).

5.2.- Egualmente difforme è la previsione dell'obbligo di presentazione, in via preventiva, delle analisi giustificative dell'offerta, qualora quest'ultima presenti un ribasso inferiore al 25 per cento, obbligo che, in assenza di specificazioni o di legami con i commi precedenti, deve ritenersi riguardare sia gli appalti sopra soglia che quelli sotto soglia (comma 6-*ter*).

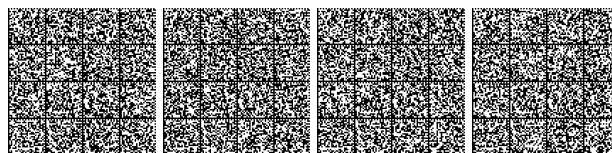
Tale obbligo, infatti, era imposto dall'art. 86, comma 5, del codice dei contratti, ma è stato in seguito eliminato dall'art. 4-*quater*, comma 1, lettera b), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

5.3.- Non conforme alla disciplina nazionale è anche la disposizione del comma 6-*quater*.

Mentre il codice, infatti, fissa direttamente un articolato procedimento in contraddittorio con le imprese che hanno presentato offerte anormalmente basse (art. 88), indica i criteri di verifica di tali offerte (art. 87) e gli strumenti di rilevazione della congruità dei prezzi (art. 89), affidandone la conseguente ponderazione alle stazioni appaltanti, la disposizione regionale impugnata demanda a un decreto assessoriale l'individuazione di non meglio specificate modalità di verifica per la congruità dell'offerta (e di eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell'offerta e l'esecuzione delle opere).

Alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte, dunque, le disposizioni impuginate, avendo disciplinato istituti afferenti alle procedure di gara in difformità dalle previsioni del codice dei contratti pubblici, sono costituzionalmente illegittime per avere violato i limiti statuari posti al legislatore regionale nella disciplina dei lavori pubblici.

6.- Resta da aggiungere che la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme regionali impuginate non comporta alcun vuoto normativo, trovando applicazione la disciplina dettata in materia dal codice dei contratti pubblici (sentenza n. 114 del 2011).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6, della legge della Regione siciliana 12 luglio 2011, n. 12 (Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Recepimento del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni e del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e successive modifiche ed integrazioni. Disposizioni in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale. Norme in materia di assegnazione di alloggi. Disposizioni per il ricovero di animali), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 14 (Modifiche all'articolo 19 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, commi 6-bis, 6-ter e 6-quater, della legge della Regione siciliana n. 12 del 2011, come introdotti dalla legge della Regione siciliana n. 14 del 2015.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2016.

F.to:

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

Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160263

N. 264

Ordinanza 23 novembre - 14 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle Province e Città metropolitane al contenimento della spesa pubblica per l'anno 2015.

- Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125 - art. 1, comma 10, e Tabella 2 ad esso allegata.

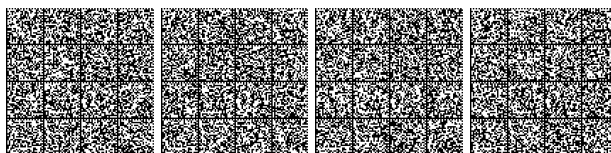
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, e della Tabella 2 ad esso allegata, promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 13 ottobre 2015, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2015 ed iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 novembre 2016 il Presidente Paolo Grossi in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato Massimo Luciani per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 13 ottobre 2015, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2015 e iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2015, la Regione siciliana ha impugnato l'art. 1, comma 10, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, nonché la allegata Tabella 2 per la parte che riguarda gli enti siciliani, in riferimento agli artt. 14, lettera o), 15, 20 e 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) e agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, 119, primo, quarto e sesto comma, e 120 della Costituzione;

che, con atto depositato il 23 novembre 2015, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e comunque infondato;

che, con atto depositato il 7 ottobre 2016, la Regione siciliana ha rinunciato al ricorso;

che il 21 ottobre 2016 è stata depositata accettazione della rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, come da delibera del Consiglio dei ministri del 4 ottobre 2016.

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

che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 171, n. 62 e n. 6 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

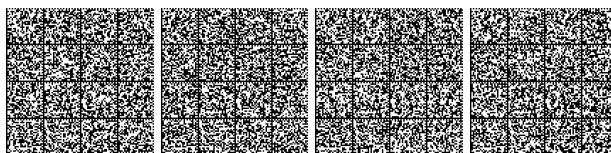
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 265

Sentenza 8 novembre - 15 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto pubblico non di linea su strada - Riserva del servizio di trasporto di persone a chiamata ai soggetti che svolgono il servizio di taxi o di noleggio con conducente.

- Legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)», art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-9 settembre 2015, depositato in cancelleria il 10 settembre 2015 ed iscritto al n. 83 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Alessandra Rava per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 7-9 settembre 2015, depositato il 10 settembre 2015 e iscritto al n. 83 del registro ricorsi per l'anno 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)».

1.1.- L'impugnato art. 1 inserisce l'art. 1-*bis* nella citata legge reg. Piemonte n. 24 del 1995.

Quest'ultima, all'art.1, così recita: «1. La presente legge disciplina le competenze della Regione nel settore del trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea su strada ai sensi della legge 15 gennaio 1992, n. 21. 2. Si intendono come tali i servizi che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare ed integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta. 3. Costituiscono servizi pubblici non di linea su strada: a) il servizio di taxi con autovettura, motocarozzetta e veicoli a trazione animale; b) il servizio di noleggio con conducente e autovettura, motocarozzetta e veicoli a trazione animale».



Di seguito, l'art. 1-*bis*, inserito dalla disposizione censurata e rubricato «Esclusività del servizio di trasporto», dispone quanto segue: «1. Il servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità effettuata, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di cui all'articolo 1, comma 3, lettere *a)* e *b)*. 2. Il mancato rispetto delle disposizioni di cui al comma 1 comporta l'applicazione delle sanzioni previste all'articolo 6, comma 2-*bis*». Il citato art. 6, comma 2-*bis*, introdotto dall'art. 2 della legge regionale n. 14 del 2015, fa riferimento alle sanzioni di cui agli artt. 85 e 86 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

Ad avviso del ricorrente, la finalità della modifica normativa è riservare in via esclusiva l'attività di trasporto non di linea di persone ai servizi taxi e noleggio con conducente (NCC), mentre, prima della modifica, l'elencazione di cui all'art. 1 della legge regionale n. 24 del 1995 poteva essere interpretata come non tassativa.

1.2.- La difesa dello Stato sostiene che il censurato art. 1 della legge reg. Piemonte n. 14 del 2015 contrasterebbe, sul piano sostanziale, con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, «nella parte in cui assoggetta la legislazione anche regionale al rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario e al principio di concorrenza». «Sul piano formale prima ancora» sarebbe altresì violato l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., nella parte in cui riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la «tutela della concorrenza».

1.2.1.- Ad avviso del ricorrente, la disposizione censurata, «pur in linea con quanto già stabilito dalla legge n. 21/1992 [legge 15 gennaio 1992, n. 21] «Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea», eccede dalle competenze regionali».

La legge quadro statale da ultimo richiamata, «risalendo al 1992, appare inadeguata rispetto alle nuove possibilità di mobilità offerte dalle innovazioni tecnologiche e ulteriormente possibili in futuro»: segnatamente, i trasporti con tricicli elettroassistiti, diffusi nei centri storici; il car sharing («servizio che utilizza tecnologie satellitari e smartphone per effettuare la chiamata che rende disponibile il veicolo e per calcolare il corrispettivo dovuto»); il «c.d. servizio Uber» («servizio di trasporto attivo dal 2013 in Italia, a Roma e a Milano, che consente di prenotare un servizio alternativo al taxi, riservando l'automobile con autista tramite un sms o un applet, attivata da uno smartphone e con le stesse modalità di pattuire preventivamente il corrispettivo»).

La censurata normativa piemontese vieterebbe l'offerta di questi servizi innovativi sul territorio regionale, senza che neppure «sia possibile da parte dello Stato, della regione o degli enti locali una qualsiasi forma di disciplina» degli stessi servizi e di eventuali loro requisiti. Così facendo, la legge eccederebbe dalla competenza regionale in materia di «trasporto locale», la quale riguarderebbe le modalità amministrative e tecniche dell'offerta dei servizi di trasporto, per invadere la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza»: sarebbe posta una barriera all'ingresso delle descritte offerte innovative nel «mercato dei servizi locali di trasporto non di linea su strada», incidendosi così sullo sviluppo attuale e futuro di tale mercato e, dunque, sulla concorrenza nell'ambito dello stesso. Da ciò deriverebbe la denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

1.2.2.- Inoltre, «sul piano sostanziale», l'ostacolo, che la normativa in questione porrebbe allo sviluppo del mercato dei trasporti, appare, al ricorrente, «ingiustificato e sproporzionato rispetto ad ogni possibile declinazione degli interessi pubblici sottesi alla disciplina del trasporto in questione»: esso si tradurrebbe in un divieto radicale e, quindi, nella rinuncia a conoscere e regolare le possibilità consentite dall'evoluzione economica e tecnologica, «solo perché si tratta di forme non inquadrabili nelle modalità tipiche del servizio di taxi o di NCC». Pertanto, quand'anche riconducibile alla competenza legislativa regionale, la norma in questione sarebbe, per il suo contenuto, incompatibile con il «principio di concorrenza», il quale, secondo la difesa statale, consente condizionamenti del mercato solo se strettamente necessari e concretamente idonei al perseguimento di uno scopo, «che peraltro la restrittiva innovazione normativa in esame neppure chiarisce in che cosa consista».

2.- Con atto depositato il 19 ottobre 2015, si è costituita in giudizio la Regione Piemonte, in persona del Presidente in carica, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

2.1.- La Regione eccepisce anzitutto che il ricorso è generico nel motivare le ragioni di illegittimità costituzionale, specialmente per l'omissione di ogni considerazione sul complessivo quadro normativo di riferimento: la disposizione impugnata sarebbe analoga a quanto già previsto dalla legge n. 21 del 1992, nonché da leggi di altre Regioni, che il Governo ha deciso di non impugnare. A tale ultimo proposito, si fa riferimento alla legge della Regione Liguria 31 marzo 2015, n. 9, recante «Modifiche alla legge regionale 19 dicembre 2014, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria (Legge finanziaria 2015)) e alla legge regionale 4 luglio 2007, n. 25 (Testo unico in materia di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea)».



In particolare, ad avviso della resistente, in virtù della legge n. 21 del 1992, nonché delle pertinenti disposizioni del nuovo codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, segnatamente artt. 82 e 86), l'attività di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea può essere svolta solo da soggetti in possesso di determinati requisiti, titolari di licenza taxi o di autorizzazione di NCC, in mancanza delle quali chi svolga tale servizio pone in essere una condotta vietata dalla normativa statale, prima ancora che da quella regionale e comunale. Questa normativa è intesa a tutelare interessi pubblicistici quali non solo la mobilità e la libera circolazione delle persone, ma anche la tutela della loro salute e della sicurezza, in modo da garantire un servizio sicuro, anche in periodo e orari in cui la domanda è meno intensa. Ciò giustifica la previsione di un «regime amministrato» ed è conforme a quanto previsto dall'art. 41 Cost.

2.2.- Inoltre, prosegue la resistente, il settore dei trasporti pubblici di linea è espressamente escluso dal campo di applicazione di diversi interventi normativi di liberalizzazione, nazionali ed europei.

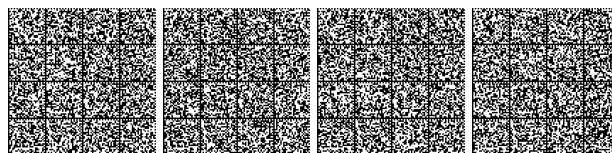
Ciò vale anzitutto per la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, e per il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), il cui art. 6 espressamente esclude che le disposizioni dello stesso decreto si applichino ai servizi di trasporto anche su strada, ivi compresi quelli di trasporto urbani, di taxi e di noleggio auto con conducente.

Anche l'art. 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, nel sancire il principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economiche private sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge in casi determinati (comma 1), abrogando le altre restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche (comma 8), esclude espressamente (comma 11-*bis*) da tale abrogazione i servizi di taxi e noleggio con conducente non di linea, «[i]n conformità alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006».

Allo stesso modo, l'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, nel disporre ulteriori abrogazioni di norme che prevedono limiti numerici, regimi autorizzatori, divieti, restrizioni e poteri di pianificazione e controllo relativi ad attività economiche, esclude (comma 5) dal proprio ambito di applicazione i servizi di trasporto pubblico di persone e cose non di linea; mentre il successivo art. 36, nel disciplinare (comma 2) le competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti con riguardo al monitoraggio dei livelli di offerta del servizio taxi, contempla (lettera m, numero 1) la possibilità, ove ciò appaia necessario «a seguito di un'istruttoria sui costi-benefici anche ambientali», che i Comuni bandiscano concorsi per il rilascio di nuove licenze «da assegnare ai soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dall'articolo 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21».

2.3.- In questo quadro si inserisce, ad avviso della resistente, la norma censurata, la quale «non introduce alcuna barriera all'ingresso, considerato che essa si limita a riprodurre una disposizione già insita nella disciplina vigente del settore del trasporto pubblico locale non di linea». La legge n. 21 del 1992 era stata già attuata dalla legge reg. Piemonte n. 24 del 1995, la quale detta disposizioni di dettaglio orientate a garantire le esigenze sociali di mobilità e la sicurezza dei passeggeri, attraverso il controllo di requisiti personali dei conducenti e garanzie di efficienza degli autoveicoli. La disposizione impugnata, precisando che solo gli esercenti del servizio taxi o NCC possono svolgere attività di trasporto pubblico non di linea, si limita a chiarire e ribadire quanto già previsto dalla legge statale, la quale, nell'interesse pubblico alla garanzia della sicurezza e dell'integrità degli utenti, impone che il servizio di trasporto possa essere effettuato solo da soggetti titolari di apposite licenze o autorizzazioni e in possesso di specifici requisiti.

2.4.- La disposizione censurata è parsa opportuna, prosegue la resistente, «in un momento in cui il fenomeno dell'abusivismo era cresciuto in maniera esponenziale». Infatti, le società olandesi Uber International Holding e Raiser Operations avevano ideato e organizzato un sistema (attivo anche in alcune città italiane) simile al radio-taxi, basato su un'applicazione attraverso la quale una persona, interessata a spostarsi da un luogo cittadino a un altro, poteva richiamare, attraverso il proprio dispositivo informatico mobile, un conducente privato con autoveicolo, disposto a effettuare il servizio di trasporto lungo il tragitto richiesto, a prezzi inferiori rispetto alle tariffe praticate dagli operatori professionali (in quanto i conducenti occasionali, ad avviso della resistente, non rispettano la normativa pubblicistica sul trasporto non di linea e, pertanto, non sono onerati dei costi conseguenti). A causa della disponibilità di questa applicazione, si sarebbe avuto un incremento dei soggetti che svolgevano il servizio taxi senza licenza, i quali in precedenza avevano minori possibilità di contatto con l'utenza. Poiché alcuni giudici di pace avevano annullato le sanzioni inflitte a questi soggetti, la Regione Piemonte, con l'art. 1-*bis* introdotto nella legge regionale n. 24 del 1995, ha inteso ribadire ciò che essa ritiene, in realtà, già previsto dalla legislazione vigente.



La disposizione regionale non vieta che nel servizio taxi possano essere introdotte applicazioni informatiche (in luogo del sistema radio-taxi), né esclude dal mercato ogni innovazione per un migliore soddisfacimento della domanda di trasporto, ma ribadisce - anche a vantaggio degli addetti ai controlli - che i relativi servizi devono essere resi nel rispetto della normativa pubblicistica. Nemmeno il descritto servizio Uber potrebbe paragonarsi a forme di condivisione del trasporto su strada, quali il car sharing: in questi ultimi casi, l'autista esegue il tragitto per interesse proprio e, in genere, condivide con gli altri viaggiatori il costo di carburante e pedaggi, sicché non si tratta di uso del veicolo nell'interessi di terzi e non trova applicazione l'art. 82 cod. strad. Nel caso di Uber, invece, l'autista non ha alcun interesse personale a raggiungere il luogo indicato dall'utente e, senza la richiesta di costui, non effettuerebbe lo spostamento. Pertanto, questo servizio non solo non garantisce la sicurezza dei trasportati, ma nemmeno genera vantaggi per la collettività in termini di riduzione dell'inquinamento o del consumo energetico, stimolando al contrario l'uso dei mezzi privati, in contrasto con l'interesse pubblico alla programmazione e regolazione della mobilità e all'incentivazione dell'utilizzo dei mezzi pubblici.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 7-9 settembre 2015, depositato il 10 settembre 2015 (reg. ric. n. 83 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)», che inserisce nella citata legge reg. Piemonte n. 24 del 1995 l'art. 1-bis, in virtù del quale il servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di taxi o di noleggio con conducente (NCC), pena l'applicazione delle sanzioni amministrative previste per l'esercizio abusivo di tali servizi dagli artt. 85 e 86 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

Ad avviso del ricorrente, la disposizione censurata, per quanto attiene al riparto di competenze legislative, viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, perché, pur essendo in linea con la normativa nazionale (legge 15 gennaio 1992, n. 21, recante «Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»), ostacola lo sviluppo del mercato dei servizi locali di trasporto non di linea su strada, ponendo una barriera all'ingresso di offerte innovative rese possibili dalle nuove tecnologie. Inoltre, sul piano sostanziale, la stessa disposizione viola l'art. 117, primo comma, Cost., che assoggetta la legislazione, anche regionale, al rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario e del principio di concorrenza, il quale consente condizionamenti del mercato solo se strettamente necessari e concretamente idonei al perseguimento di uno scopo di interesse pubblico.

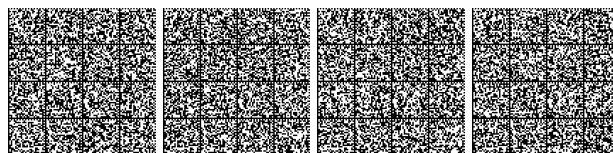
2.- La censura riferita all'art. 117, primo comma, Cost. è inammissibile, per due concorrenti ordini di ragioni.

In primo luogo, sul punto non sussiste la necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2016, nonché n. 250 e n. 153 del 2015), la quale non menziona affatto l'art. 117, primo comma, Cost., e, anzi, evoca congiuntamente i «principi nazionali e comunitari in materia di concorrenza» solo in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

In secondo luogo, le norme sovranazionali sono richiamate in termini oltremodo generici (*ex plurimis*, sentenze n. 79 del 2014, nonché n. 199 del 2012): non è citata alcuna fonte o disposizione specifica; è menzionato soltanto il «principio di concorrenza», descritto semplicemente come divieto di norme sproporzionatamente restrittive; è assente qualsiasi argomentazione in merito ai presupposti di applicabilità delle norme dell'Unione europea - del resto, non compiutamente identificate, come si è detto - alla situazione normativa in esame (sentenza n. 63 del 2016).

3.- Deve invece essere respinta l'eccezione di inammissibilità relativa alla censura riferita all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per genericità dovuta alla carente ricostruzione del quadro normativo.

In linea di principio, è inammissibile il ricorso in via principale i cui motivi risultino generici, confusi o contraddittori a causa di una carente ricostruzione del quadro normativo (si vedano, tra le molte, la sentenza n. 86 del 2016, nonché le sentenze n. 171, n. 82 e n. 60 del 2015): non basta che il ricorso in via principale identifichi esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità; occorre altresì che esso sviluppi un'argomentazione a sostegno dell'impugnazione, necessaria in termini ancora più stringenti che nei giudizi incidentali (*ex plurimis*, sentenza n. 131 del 2016); e tale argomentazione, a sua volta, può esigere il confronto con dati normativi ulteriori, rispetto ai termini essenziali della questione.



Nel caso odierno, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la legge n. 21 del 1992, senza specifici riferimenti ad alcuna delle sue disposizioni in particolare, né tantomeno agli ulteriori interventi legislativi che hanno considerato la materia dei servizi pubblici di trasporto non di linea. Nondimeno, il nucleo centrale dell'argomentazione del ricorrente è facilmente comprensibile: senza mettere in discussione la conformità della disposizione regionale censurata alla legge n. 21 del 1992, si lamenta una invasione nell'ambito della tutela della concorrenza, riservato alla competenza dello Stato, determinando altresì una potenziale interferenza con l'eventuale esercizio, in un senso differente e innovativo, della competenza stessa da parte del legislatore statale.

4.- In questi termini, la questione è fondata.

4.1.- Il contenuto dell'art. 1 della legge reg. Piemonte n. 14 del 2015, l'intitolazione di quest'ultima («Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo»), i lavori preparatori (Consiglio regionale del Piemonte, II Commissione in sede legislativa, sintesi della seduta n. 41 del 18 giugno 2015) e le stesse argomentazioni difensive della Regione Piemonte concorrono univocamente a dimostrare che la disposizione in questione è stata approvata in considerazione della recente emersione di talune forme di trasporto di persone a chiamata, rese possibili dalla diffusione di nuovi strumenti tecnologici, a proposito delle quali sono stati sollevati, da varie prospettive, problemi di compatibilità con la vigente legislazione statale in tema di autoservizi pubblici non di linea. La difesa regionale si è concentrata sui servizi di trasporto a chiamata mediante applicazioni informatiche e, a tale riguardo, ha fatto precipuo riferimento alle pronunce di alcuni giudici di pace, relative a sanzioni amministrative applicate a chi offriva tali servizi; nonché, nel corso dell'udienza, all'ordinanza 2 luglio 2015 del Tribunale di Milano, sezione specializzata in materia di impresa "A", che ha ritenuto sleale la concorrenza praticata da alcuni gestori di piattaforme informatiche nei confronti dei tradizionali operatori del settore dei trasporti non di linea di persone.

4.2.- In particolare, la disposizione impugnata prende posizione in merito a un aspetto cruciale della problematica in esame, dato che definisce il novero dei soggetti abilitati a operare nel settore dei trasporti di persone con le nuove modalità consentite dai supporti informatici, riservandolo in via esclusiva alle categorie abilitate a prestare i servizi di taxi e di noleggio con conducente.

La portata normativa della disposizione impugnata si desume inequivocabilmente, sia dalla rubrica dell'articolo: «[e]sclusività del servizio di trasporto»; sia dalla piana lettura del testo: «[i]l servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità effettuata, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di cui all'art. 1, comma 3, lettere a) e b)», della legge reg. Piemonte n. 24 del 1995, vale a dire il servizio di taxi e di autonoleggio con conducente.

4.3.- Definire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato. Sicché, tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., la quale (*ex plurimis*, sentenza n. 125 del 2014) include sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese pregiudizievoli per l'assetto concorrenziale dei mercati; sia le misure di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, riducendo i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche, in particolare le barriere all'entrata, e al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese.

Del resto, proprio in merito al trasporto di viaggiatori mediante noleggio (di autobus) con conducente, questa Corte ancora di recente ha chiarito che rientra nella competenza legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio di attività siffatte e gli interessi pubblici con esso interferenti (sentenza n. 30 del 2016).

Ciò è di per sé sufficiente ad attestare la fondatezza della censura dedotta nei confronti dell'art. 1 della legge reg. Piemonte n. 14 del 2015.

5.- È noto che, rispetto all'assetto delineato dalla legislazione statale in vigore, che risale nei suoi tratti essenziali al 1992, l'evoluzione tecnologica, e i cambiamenti economici e sociali conseguenti, suscitano questioni variamente discusse non solo nelle sedi giudiziarie, ma anche presso le autorità indipendenti e le istituzioni politiche, per la pluralità degli interessi coinvolti e i profili di novità dei loro intrecci. Del resto, con riguardo ad alcune modalità di trasporto a chiamata mediante applicazioni informatiche, interrogativi analoghi a quelli oggi posti a questa Corte sono attualmente in discussione anche in seno all'Unione europea, in molti degli Stati che ne fanno parte, nonché in numerosi altri ordinamenti in tutto il mondo. Nel contesto di un dibattito così animato, relativo a fenomeni la cui diffusione è grandemente agevolata dalle nuove tecnologie, è comprensibile che, soprattutto dalle aree metropolitane più direttamente interessate, si levi la domanda di un inquadramento giuridico univoco e aggiornato.

È dunque auspicabile che il legislatore competente si faccia carico tempestivamente di queste nuove esigenze di regolamentazione.



Nondimeno, tenuto conto dell'oggetto dell'odierno giudizio e dei suoi limiti, dirimente per questa Corte non può che essere il puro e semplice rilievo che la disposizione regionale censurata tocca un profilo attinente alla concorrenza, come tale rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, che del resto riflette la dimensione (quanto meno) nazionale degli interessi coinvolti.

6.- Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Piemonte n. 14 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, comma primo, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160265

N. 266

Sentenza 22 novembre - 15 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Riduzione dal 2015 della spesa per personale, beni e servizi degli enti sub-regionali, nelle misure indicate dalla Giunta regionale - Applicabilità alle Aziende e agli enti del servizio sanitario regionale - Blocco degli accreditamenti di nuove strutture socio-sanitarie per alcune prestazioni che determinino spese eccedenti la disponibilità di appositi stanziamenti in bilancio.

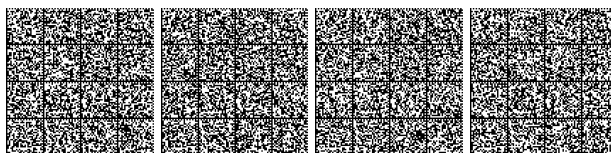
- Legge della Regione Calabria 27 aprile 2015, n. 11, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015)», artt. 2 e 5, comma 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, (in particolare commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 14), e 5 (in particolare comma 4), della legge della Regione Calabria 27 aprile 2015, n. 11, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-30 giugno 2015, depositato in cancelleria il 1° luglio 2015 ed iscritto al n. 71 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppe Naimo per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 26-30 giugno 2015, depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 1° luglio e iscritto al n. 71 del registro ricorsi 2015, ha promosso, ai sensi dell'art. 127 Cost., questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 27 aprile 2015, n. 11 «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015)», per violazione degli artt. 117, comma terzo, e 120, secondo comma, della Costituzione.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che gli artt. 2 e 5, comma 4, della censurata legge regionale ledano gli invocati parametri costituzionali, in quanto interferenti con i poteri del Commissario ad acta, nominato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario con delibera del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015.

2.1.- In particolare, l'art. 2, nel disporre misure per il contenimento delle spese degli enti, fissa, a partire dall'esercizio finanziario 2015, un tetto massimo di spesa per il personale (spesa che «al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP, non può essere superiore a quella sostenuta nell'anno 2014») e stabilisce riduzioni di spesa, rispetto all'anno 2014, per l'acquisto di beni e di servizi specificamente elencati. Dispone, inoltre, che la definizione esatta delle riduzioni dovrà essere determinata, entro limiti indicati dalla legge medesima, per ciascun ente sub-regionale, «attraverso linee di indirizzo dettate dalla Giunta regionale entro 60 giorni dalla entrata in vigore della presente legge». Secondo la difesa statale, la portata normativa di questa disposizione troverebbe applicazione anche nei confronti delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale, essendo destinatari di tale disposizione, accanto agli enti strumentali, gli istituti, le agenzie, le fondazioni, gli enti dipendenti, anche le «aziende». Tale applicazione ostacolerebbe l'operato - o si porrebbe comunque in contraddizione con le funzioni amministrative - del Commissario ad acta incaricato dell'adozione, tra gli altri, di interventi finalizzati alla razionalizzazione e al contenimento della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e servizi (secondo quanto affermato nei punti 5 e 6 della deliberazione del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015).

2.2.- L'art. 5, comma 4, della legge censurata prevede che, nelle more dell'accertamento del debito, lo stanziamento di un preciso capitolo dello stato di previsione della spesa del bilancio regionale operi come «limite inderogabile all'assunzione di obbligazioni giuridiche ed economiche verso terzi», e stabilisce il conseguente «blocco delle procedure di accreditamento di nuove strutture socio-sanitarie» che, per le relative prestazioni, determinino spese eccedenti la disponibilità del bilancio. Anche tale disposizione, dunque, ad avviso della difesa statale, interferirebbe con i poteri del Commissario ad acta, cui è stato affidato il mandato di adottare i provvedimenti necessari al riassetto della rete di assistenza territoriale (secondo quanto affermato nel punto 4 della predetta deliberazione del Consiglio dei ministri).

2.3.- Entrambe le disposizioni censurate si porrebbero, inoltre, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con l'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», che vieta l'adozione da parte della Regione commissariata di nuovi provvedimenti, anche legislativi, che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro, e per conseguente contraddizione con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza e di tutela della salute.



3.- La Regione Calabria, con atto di costituzione depositato in data 3 agosto 2015, chiede che la questione sollevata sull'art. 2 della legge regionale sia dichiarata inammissibile, o comunque infondata. Secondo la difesa regionale, l'inammissibilità discenderebbe dalla mera considerazione che la norma impugnata mira al contenimento delle risorse pubbliche e che, anche ove la Regione avesse legiferato in ambito sanitario, non sarebbe derivata alcuna effettiva lesione delle prerogative del Commissario, stante l'assenza di misure commissariali. In ogni caso, la questione sarebbe infondata, non rivolgendosi il contenuto normativo della disposizione censurata alle aziende sanitarie: secondo la difesa regionale, infatti, lo Stato ricorrente sarebbe caduto nell'errore di diritto di ricondurre le aziende sanitarie alla categoria degli enti strumentali della Regione, nonostante non sia possibile così qualificarle in virtù dell'art. 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), come la pronuncia della Corte di Cassazione, sezione lavoro, 10 aprile 2012, n. 5675 confermerebbe. La non applicabilità della disposizione censurata alle aziende sanitarie troverebbe conferma, secondo la difesa regionale, nel suo precedente storico (l'art. 3 della legge della Regione Calabria, 30 dicembre 2013, n. 56, recante «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario. Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2014»), il quale, pur presentando identica formulazione, non è mai stato sospettato di invasione della sfera delle competenze commissariali (e perciò non è mai stato impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri), e comunque non ha mai trovato applicazione nel settore sanitario.

3.1.- Con riferimento alla questione sollevata nei confronti dell'art. 5, comma 4, della legge regionale censurata, la resistente chiede che ne sia dichiarata l'infondatezza, affermando che con tale norma, dal carattere comunque «temporaneo, “difensivo” e cautelativo», la Regione Calabria ha inteso incidere, nel senso del contenimento, solo sul versante “sociale” della spesa: essendo ormai esclusa la necessità della firma della Regione sui contratti coi soggetti accreditati, alla Regione non rimarrebbe altro strumento idoneo ad evitare il «vertiginoso aumento delle strutture accreditate nel settore socio sanitario, con conseguente esponenziale aumento della correlata spesa». Infine, la norma impugnata attesterebbe semplicemente il blocco degli accreditamenti in Calabria già posto in essere dal Commissario ad acta con decreto n. 26 del 2015.

4.- Con memoria depositata in data 14 ottobre 2016, la Regione insiste perché siano accolte le argomentazioni già formulate nell'atto di costituzione. In riferimento alle censure sollevate nei confronti dell'art. 5, comma 4, della legge regionale n. 11 del 2015, richiamando la sentenza n. 227 del 2015 di questa Corte che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della stessa Regione Calabria per interferenza con le funzioni del Commissario ad acta ma «in ragione del loro specifico contenuto», esclude che possa ritenersi sussistere in materia sanitaria una «aprioristica impossibilità per la Regione di legiferare», soprattutto quando le disposizioni regionali siano dirette al contenimento della spesa e siano - come nel caso di specie - incidenti solo la «quota sociale di esclusiva pertinenza del bilancio regionale».

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 26-30 giugno 2015 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 1º luglio (reg. ric. n. 71 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 5, comma 4, della legge della Regione Calabria 27 aprile 2015, n. 11, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015)», per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, l'art. 2 violerebbe l'art. 120, secondo comma, della Costituzione in quanto prevede, a partire dall'esercizio finanziario 2015, misure per il contenimento delle spese per il personale e per l'acquisto di beni e di servizi per «gli Enti Strumentali, gli Istituti, le Agenzie, le Aziende, le Fondazioni, gli altri enti dipendenti, ausiliari o vigilati dalla Regione, anche con personalità giuridica di diritto privato, la Commissione regionale per l'emersione del lavoro irregolare», e prevede altresì che la definizione esatta delle riduzioni sia determinata, entro limiti indicati dalla legge medesima, per ciascun ente, «attraverso linee di indirizzo dettate dalla Giunta regionale entro 60 giorni dalla entrata in vigore della presente legge». Secondo la difesa statale, la portata normativa di questa disposizione troverebbe applicazione anche nei confronti delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale, così ostacolando l'operato del Commissario ad acta, nominato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario con delibera del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015, e incaricato, ai fini del risanamento del disavanzo sanitario, tra l'altro, di razionalizzare e contenere le spese per il personale e per l'acquisto di beni e di servizi.



Anche l'art. 5, comma 4, della legge reg. Calabria n. 11 del 2015 interferirebbe con i poteri del Commissario ad acta. Tale disposizione fissa, nelle more dell'accertamento del debito, nello stanziamento di un preciso capitolo dello stato di previsione della spesa del bilancio regionale il «limite inderogabile all'assunzione di obbligazioni giuridiche ed economiche verso terzi», e stabilisce il conseguente «blocco delle procedure di accreditamento di nuove strutture socio-sanitarie» che, per le relative prestazioni, determinino spese eccedenti la disponibilità del bilancio, così interferendo, secondo il ricorrente, con le scelte commissariali, nel cui ambito rientra l'adozione dei provvedimenti necessari al riassetto della rete di assistenza territoriale.

Entrambe le disposizioni, inoltre, violerebbero i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e di tutela della salute, in quanto contrasterebbero con l'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)» che vieta alle Regioni sottoposte al piano di rientro di adottare provvedimenti nuovi che possano ostacolarne l'attuazione.

2.- Nel merito, entrambe le questioni, sollevate per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost. sono fondate.

3.- Questa Corte ha più volte affermato che la disciplina dei piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenza n. 278 del 2014). In particolare, ha affermato che costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015).

Tali accordi assicurano, da un lato, la partecipazione delle Regioni alla definizione dei percorsi di risanamento dei disavanzi nel settore sanitario e, dall'altro, escludono che la Regione possa poi adottare unilateralmente misure - amministrative o normative - con essi incompatibili (sentenza n. 51 del 2013). Qualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, l'art. 120, secondo comma, Cost. consente l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, al fine di assicurare contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.). A tal fine il Governo può nominare un Commissario ad acta, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (*ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009*), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali - anche qualora questi agissero per via legislativa - pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 227 del 2015, n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011).

4.- Dai principi enunciati, costanti nella pluriennale giurisprudenza costituzionale in materia, discende l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, entrambe interferenti con i poteri affidati al Commissario ad acta dalla delibera del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2015.

4.1.- Al fine di realizzare il Piano di rientro dal disavanzo del servizio sanitario regionale (secondo l'Accordo firmato il 17 dicembre 2009 tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione Calabria), con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 30 luglio 2010, stante la persistente inerzia della Regione Calabria rispetto alle attività richieste dal suddetto accordo, il Presidente *pro tempore* della Giunta regionale è stato nominato Commissario ad acta. In seguito, un mandato di analogo contenuto è stato conferito dal Consiglio dei ministri, con delibera del 12 marzo 2015, al nuovo Commissario ad acta e a un sub Commissario unico per l'attuazione del vigente Piano di rientro, incaricati di alcuni interventi.

Questi assumono rilievo, per le presenti questioni di legittimità costituzionale, la razionalizzazione e il contenimento della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e servizi, e il riassetto della rete di assistenza territoriale (come risulta dai punti 4, 5 e 6 della delibera del Consiglio dei ministri da ultimo citata).

4.2.- L'impugnato art. 2 della legge reg. Calabria n. 11 del 2015 prevede, a partire dall'esercizio finanziario 2015, misure di contenimento della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e di servizi per gli enti sub-regionali, individuando i soggetti destinatari di tali misure ne «gli Enti Strumentali, gli Istituti, le Agenzie, le Aziende, le Fondazioni, gli altri enti dipendenti, ausiliari o vigilati dalla Regione, anche con personalità giuridica di diritto privato, la Commissione regionale per l'emersione del lavoro irregolare».

Sebbene tra i soggetti destinatari di tali misure di contenimento delle spese non risultino esplicitamente menzionate le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale, la formulazione della disposizione è di tale ampiezza da includerli, a prescindere dalla loro qualificazione giuridica.



Una disposizione siffatta interferisce inevitabilmente con i compiti attribuiti al Commissario ad acta, volti alla «razionalizzazione», oltre che al «contenimento», della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e servizi in ambito sanitario. Né vale a escludere l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata la considerazione che essa si muove nella direzione della riduzione della spesa, in armonia con gli obiettivi perseguiti dal Commissario ad acta. A prescindere dal fatto che questa Corte ha ritenuto la sussistenza dell'illegittimità della legge regionale anche quando l'interferenza con i poteri del Commissario è meramente potenziale (sentenze n. 227 del 2015 e n. 110 del 2014), nel caso in esame l'azione richiesta al Commissario consiste non in un semplice contenimento quantitativo della spesa sanitaria, ma in una più complessa opera di razionalizzazione della stessa: un'opera che può implicare tagli, ma anche redistribuzioni delle risorse disponibili, secondo un disegno complessivo e organico. In tale articolato intervento il Commissario ad acta potrebbe essere ostacolato da una riduzione delle spese disposta dalla legge impugnata in modo del tutto disarmonico rispetto alle scelte commissariali.

Il fatto poi che la disposizione demandi alle linee di indirizzo dettate dalla Giunta regionale il compito di determinare l'esatta entità delle riduzioni di spesa riguardanti ciascun ente, incluse dunque anche le aziende sanitarie, rende manifesta una situazione di interferenza con le funzioni commissariali, potenzialmente idonea a ostacolare l'obiettivo di risanamento del servizio sanitario regionale secondo un unitario disegno razionale (*ex plurimis*, sentenze n. 110 del 2014, n. 228 del 2013, n. 78 del 2011, n. 2 del 2010, n. 193 del 2007).

4.3.- Analoghi argomenti conducono alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Calabria n. 11 del 2015.

La disposizione censurata stabilisce che, nelle more dell'accertamento del debito, un determinato stanziamento nello stato di previsione di spesa del bilancio regionale (capitolo U6201021301, UPB 6.2.01.02) opera quale «limite inderogabile all'assunzione di obbligazioni giuridiche ed economiche verso terzi», dal quale consegue il blocco delle procedure di accreditamento delle nuove strutture socio-sanitarie che, per le relative prestazioni, determinino spese eccedenti la citata disponibilità del bilancio.

Come detto, tra le funzioni attribuite al Commissario ad acta rientra, in virtù del punto 4) della delibera del Consiglio dei ministri adottata il 12 marzo 2015, il «riassetto della rete di assistenza territoriale». Una disposizione, come quella qui censurata, che stabilisce un limite massimo all'assunzione di obbligazioni verso terzi e il blocco delle procedure di accreditamento di nuove strutture socio-sanitarie eccedenti tale limite è certamente riconducibile al riportato ambito di intervento del Commissario ad acta.

L'individuazione di un limite massimo ha sempre natura ambivalente: dispone ad un tempo il divieto di oltrepassare una data soglia, ma altresì l'implicita autorizzazione a lambirla. Sicché appare evidente che la disposizione censurata, lungi dal determinare il blocco assoluto delle procedure di accreditamento, consente di seguitare ad ampliare il novero dei soggetti accreditati fintanto che le relative spese non eccedano la disponibilità del bilancio, come quantificata nella citata unità previsionale. Di qui l'interferenza con il mandato del Commissario ad acta e la conseguente illegittimità costituzionale della disposizione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 5, comma 4, della legge della Regione Calabria 27 aprile 2015, n. 11, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015)».

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160266



N. 267

Sentenza 18 ottobre - 15 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Termine triennale di efficacia del provvedimento di esclusione dalla procedura di VIA.

- Legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale), artt. 2, comma 1, lett. h), n. 3, e 10.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 10 della legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, nel procedimento vertente tra Energia Rinnovabile Italia Srl, la Regione Puglia e altri, con ordinanza del 20 novembre 2014, iscritta al n. 41 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

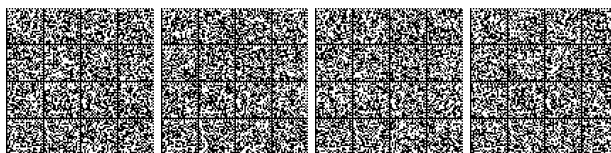
udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato Tiziana Teresa Colelli per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale (TAR) per la Puglia, sezione di Lecce - dopo aver accolto le impugnazioni proposte avverso i provvedimenti (ed i relativi atti istruttori) con cui l'amministrazione regionale aveva dapprima comunicato i motivi ostativi alla conclusione favorevole del procedimento e successivamente negato l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica - ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 (*recte*: art. 2, comma 1, lettera h, numero 3) e 10 della legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale), in riferimento agli artt. 41, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Il giudice *a quo* riferisce di dover decidere sui motivi aggiunti con cui parte attrice ha censurato il diniego della proroga del provvedimento di esclusione dalla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA), originariamente disposta per cinque aerogeneratori del campo eolico.



Secondo il rimettente, il censurato art. 2 della legge reg. Puglia n. 17 del 2007, disponendo che «La pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA ha efficacia per il periodo massimo di tre anni; trascorso detto periodo senza che sia stato dato inizio ai lavori, le procedure di cui al presente articolo devono essere rinnovate», violerebbe innanzitutto l'art. 41 Cost. In particolare, la previsione del ristretto termine di efficacia contenuto nella disposizione non troverebbe ragionevole giustificazione nell'utilità sociale e neppure nella tutela della libertà, della sicurezza e della dignità umana, unici limiti opponibili alla libertà di iniziativa economica in tutti i settori interferenti con l'ambiente, ivi compreso quello in considerazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. In definitiva la disposizione avrebbe un mero effetto pregiudizievole sull'investimento economico richiesto da tali interventi.

Ad avviso del giudice *a quo* la medesima norma violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la procedura di VIA rientrerebbe nella competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Venendo in rilievo tale ambito materiale, le Regioni, nell'esercizio delle competenze di loro spettanza, non potrebbero in alcun modo derogare o ridurre il livello di tutela previsto dallo Stato. Al contrario, la norma censurata, prevedendo un termine triennale di efficacia del provvedimento di esclusione dalla procedura di VIA, si discosterebbe dalla disciplina statale e, segnatamente, dall'art. 20, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) - secondo cui «Se il progetto non ha impatti negativi e significativi sull'ambiente, l'autorità competente dispone l'esclusione dalla procedura di valutazione ambientale e, se del caso, impartisce le necessarie prescrizioni» - e dal successivo art. 26, comma 6, secondo cui «I progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale. Tenuto conto delle caratteristiche del progetto il provvedimento può stabilire un periodo più lungo. Trascorso detto periodo, salvo proroga concessa, su istanza del proponente, dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale deve essere reiterata. I termini di cui al presente comma si applicano ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4».

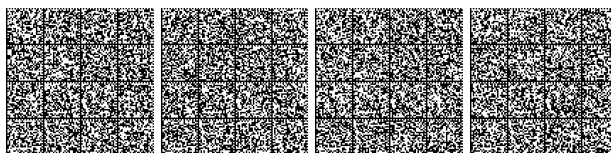
Secondo il giudice *a quo* - sebbene l'originaria formulazione dell'art. 10, comma 5, della legge reg. Puglia n. 17 del 2007 escludesse l'applicabilità del termine di cui all'art. 2 alle istanze presentate prima dell'entrata in vigore della legge - la sostituzione della norma ad opera dell'art. 3, comma 12, primo periodo, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia), comportando l'eliminazione della precedente previsione di applicazione della normativa previgente alle istanze anteriori, evidenzerebbe l'operatività del termine triennale nella fattispecie concreta, in cui il provvedimento di esclusione è intervenuto il 14 maggio 2009 ed è stato pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia del 24 luglio 2009, n. 114.

Dalle considerazioni che precedono emergerebbe la rilevanza delle questioni, posto che alla stregua della disciplina statale il provvedimento di esclusione dalla procedura di VIA sarebbe ancora efficace, in quanto adottato all'esito di procedimento iniziato con istanza del 30 novembre 2006, protocollata l'11 dicembre 2006.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Puglia, parte costituita in quello principale, deducendo l'inammissibilità o, comunque, la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente.

La Regione premette che già prima delle norme censurate l'art. 15, commi 3 e 4, della legge della Regione Puglia 12 aprile 2001, n. 11 (Norme sulla valutazione dell'impatto ambientale) - nella versione antecedente alla sostituzione operata dall'art. 7, comma 1, della legge della Regione Puglia 12 febbraio 2014, n. 4, recante «Semplificazioni del procedimento amministrativo. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 12 aprile 2001, n. 11 (Norme sulla valutazione dell'impatto ambientale), alla legge regionale 14 dicembre 2012, n. 44 (Disciplina regionale in materia di valutazione ambientale strategica) e alla legge regionale 19 luglio 2013, n. 19 (Norme in materia di riordino degli organismi collegiali operanti a livello tecnico-amministrativo e consultivo e di semplificazione dei procedimenti amministrativi)» - prevedeva un termine massimo di efficacia pari a tre anni, prorogabile per una volta, per i provvedimenti di VIA e che, sebbene quello in esame di esclusione dalla procedura di VIA nulla disponesse al riguardo, doveva ritenersi assoggettato, sia in ragione della prassi amministrativa di richiamare nel contesto dell'atto la citata normativa, sia in relazione all'insopprimibile esigenza di verificare la persistenza nel tempo dei presupposti dell'esclusione.

L'art. 16, comma 7, della legge reg. Puglia n. 11 del 2001 - come dapprima modificato dal censurato art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007 e successivamente sostituito dall'art. 26, comma 1, lettera b), della legge della Regione Puglia 19 febbraio 2008, n. 1, recante «Disposizioni integrative e modifiche della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia) e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008» - avrebbe inteso semplicemente esplicitare l'operatività del termine massimo triennale per l'efficacia dell'esclusione dalla procedura di VIA.



La Regione, ricostruita l'evoluzione della normativa statale in materia di VIA dettata dal d.lgs. n. 152 del 2006 come successivamente modificato nel corso del tempo, ritiene che nel territorio pugliese essa trovi applicazione solo per le istanze proposte a decorrere dal 13 febbraio 2009, nel cui novero sarebbe da ricomprendere anche quella di proroga dei termini, mentre fino a detta data opererebbe la disciplina regionale, applicabile, dunque, alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo ratione temporis*.

Da tanto conseguirebbe l'inammissibilità delle questioni sollevate o, comunque, l'infondatezza delle stesse.

Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, la Regione esclude la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto sarebbe la medesima normativa statale ed, in particolare, l'art. 35, comma 2-ter, del d.lgs. n. 152 del 2006, come sostituito dall'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), a richiamare la normativa regionale. Inoltre, il termine quinquennale previsto dall'art. 26, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006 e quello triennale previsto dalla norma censurata non sarebbero in contrasto tra loro, attesa la diversità del *dies ad quem*: nell'un caso l'ultimazione dei lavori; nell'altro l'inizio degli stessi.

In riferimento all'asserita violazione dell'art. 41 Cost., la Regione deduce l'inammissibilità della questione o, in ogni caso, l'infondatezza della stessa per erroneità del presupposto interpretativo. A suo avviso, infatti, il rimettente avrebbe omissso di motivare in ordine al fatto che il termine triennale sarebbe comunque prorogabile - così come concretamente richiesto dal ricorrente nel giudizio principale - circostanza idonea a smentire l'assunto secondo cui l'iniziativa economica privata dovrebbe svolgersi nel ristretto termine previsto dalla disposizione regionale a dispetto del cospicuo investimento che comporta l'intervento da realizzare. Inoltre, i termini previsti dalla normativa regionale e da quella statale non sarebbero incompatibili, l'uno riferendosi all'inizio dei lavori e l'altro alla conclusione degli stessi, onde la mera esigenza di coordinamento normativo attraverso la loro integrazione, possibilità non considerata dal giudice *a quo*.

Considerato in diritto

1.- Con il provvedimento indicato in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 (*recte*: art. 2, comma 1, lettera h, numero 3) e 10 della legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale), in riferimento agli artt. 41, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

L'art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007 dispone, nel periodo finale, che la pronuncia di esclusione dalla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al citato articolo devono essere rinnovate.

Il successivo art. 10 della medesima legge regionale dispone, al comma 5, che le istanze di verifica di assoggettabilità a procedura di VIA presentate alla Regione alla data di entrata in vigore della legge, nonché le relative istanze di integrazione e variazione progettuale, anche se successive a tale data, siano esaminate e definite dalla Regione.

Ad avviso del rimettente, le norme impugnate contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in quanto questa Corte, nel delineare i confini della materia «tutela dell'ambiente», avrebbe ribadito che la competenza legislativa in detto ambito, pur presentandosi sovente connessa ed intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti, spetta esclusivamente dello Stato. Un «bene della vita» materiale e complesso quale l'ambiente sarebbe così sottoposto ad una disciplina organica ed uniforme su tutto il territorio nazionale in quanto riservata al legislatore statale, che ne garantirebbe un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore.

A parere del TAR rimettente, l'art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007, oltre ad invadere indebitamente la competenza esclusiva statale in materia di ambiente, nella parte in cui stabilisce che «La pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al presente articolo devono essere rinnovate», sarebbe in diretto contrasto con l'art. 20, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) - secondo cui «Se il progetto non ha impatti negativi e significativi sull'ambiente, l'autorità competente dispone l'esclusione dalla procedura di valutazione ambientale e, se del caso, impartisce le necessarie prescrizioni» - e con l'art. 26, comma 6, del medesimo decreto, secondo cui «I progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque



anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale. Tenuto conto delle caratteristiche del progetto il provvedimento può stabilire un periodo più lungo. Trascorso detto periodo, salvo proroga concessa, su istanza del proponente, dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale deve essere reiterata. I termini di cui al presente comma si applicano ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4».

Anche quest'ultima disposizione subirebbe, infatti, un'interferenza irragionevole dall'introduzione di un termine non coordinato e di difficile compatibilità con ulteriore profilo di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Ciò senza considerare che la limitazione introdotta dalla norma impugnata andrebbe ad incidere su una procedura di valutazione di impatto ambientale avviata prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale).

Secondo il giudice *a quo* le norme impugnite sarebbero altresì in contrasto con l'art. 41 Cost., in quanto limiterebbero in maniera del tutto irragionevole la libertà di iniziativa economica degli imprenditori interessati ad ottenere i permessi per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Il privato si troverebbe a dover rispettare il ristretto termine temporale posto dalla disposizione regionale citata per la messa in opera di un intervento che richiede un cospicuo investimento economico, in ordine alla cui realizzazione la normativa statale gli attribuirebbe un termine più appropriato e ragionevole in quanto parametrato alla conclusione dell'iniziativa. La norma regionale risulterebbe un mero appesantimento nell'ambito di una procedura autorizzatoria notevolmente complessa.

In un sistema informato al principio della libertà dell'iniziativa economica, i limiti consentiti dovrebbero essere funzionali alla tutela dell'utilità sociale e della libertà, sicurezza e dignità umana; in altri termini, i condizionamenti all'iniziativa economica dovrebbero essere articolati in modo da permettere il raggiungimento di finalità sociali e di benessere collettivo. Nel caso specifico, invece, la citata limitazione temporale non troverebbe ragionevole fondamento sotto il profilo della tutela di altri valori o diritti costituzionalmente protetti.

2.- Ai fini dell'ammissibilità delle questioni sollevate non è rilevante che il termine triennale fissato per l'efficacia dei provvedimenti di esclusione dalla procedura di VIA non fosse previsto all'epoca in cui era in vigore l'art. 10, comma 5, della legge reg. Puglia n. 17 del 2007 nel testo originario, secondo cui «Le istanze di verifica di assoggettabilità a procedura di VIA presentate alla Regione alla data di entrata in vigore della presente legge sono esaminate e definite dalla Regione in applicazione della disciplina in vigore al momento della presentazione». Detto termine, introdotto nella legislazione regionale dall'art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007 era comunque in vigore al momento della presentazione della istanza di proroga del provvedimento di esclusione. In quanto vigente, avrebbe dovuto essere applicato dal giudice *a quo*, il quale tuttavia - dubitando della sua legittimità - ha rimesso la relativa questione a questa Corte.

3.- La questione sollevata in riferimento all'art. 97 Cost. è inammissibile, atteso che il rimettente si è limitato ad indicare il parametro costituzionale senza minimamente enunciare le ragioni del preteso contrasto tra la normativa censurata ed il parametro invocato.

Deve essere altresì ritenuta inammissibile la censura rivolta all'art. 10 della legge regionale in esame, in quanto la disposizione viene menzionata nel dispositivo dell'ordinanza senza che nel corpo motivazionale della stessa sia articolata alcuna argomentazione in ordine alla sua rilevanza ai fini della decisione che il giudice rimettente è chiamato ad assumere.

4.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007, in riferimento agli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., sono fondate.

Esse possono essere scrutinate contestualmente, dal momento che si pongono tra loro in un rapporto di vera e propria compenetrazione. Detta compenetrazione discende da un preciso nesso funzionale tra le esigenze di tutela ambientale che riguardano il reperimento di fonti energetiche alternative ed il coinvolgimento dell'iniziativa privata per la realizzazione di tale interesse di natura strategica (emblematica in tal senso è la previsione normativa contenuta nell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, recante «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità», secondo cui la conformità delle istanze private ai presupposti di legge ed il corredo delle autorizzazioni necessarie implicano - ai fini della realizzazione del sistema alternativo di approvvigionamento energetico - la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza per i progetti attuativi degli interventi). La disposizione legislativa che determina tale coinvolgimento è, infatti, il risultato di una scelta di politica programmatica nella quale l'obiettivo di interesse generale, la realizzazione di impianti energetici alternativi, anziché essere affidato esclusivamente alla mano pubblica, viene ritenuto perseguibile attraverso l'iniziativa economica privata, quando non ostino altri interessi di carattere generale.



È utile ricordare come, nel caso di specie, l'attività di sfruttamento dell'energia eolica costituisce iniziativa economica comportante la destinazione di capitali privati ad un processo produttivo, il quale implica la creazione di risorse materiali di interesse pubblico strategico. Il fatto che lo scopo del privato sia diretto a fini lucrativi è aspetto che non può inficiare la rilevanza del citato profilo strategico. Pertanto, deve essere considerata costituzionalmente illegittima l'imposizione di condizionamenti e vincoli, anche di carattere temporale, non collegati funzionalmente alla cura di interessi ambientali. Infatti, l'assenza di un nesso teleologico con la salvaguardia di detti interessi finisce per costituire una grave interferenza con l'iniziativa dell'imprenditore (in tal senso sentenze n. 20 del 1980 e n. 78 del 1958).

4.1.- Peraltro, la disciplina dello sfruttamento dell'energia eolica è caratterizzata da una valutazione frammentata e parcellizzata dei vari interessi pubblici, la quale si manifesta nell'espletamento di procedimenti minori, la cui definizione è tuttavia necessaria per ottenere l'autorizzazione unica finale. Questa soluzione adottata dal legislatore statale, se da un lato è giustificata dalla complessità e dalla dialettica degli interessi in gioco nel pur unitario scenario della tutela ambientale, dall'altro determina obiettivamente effetti dilatori sull'iniziativa di sfruttamento dell'energia eolica, favorendo indirettamente tipologie di impianti connotati da minori barriere amministrative. Tutto ciò pesa inevitabilmente sugli indirizzi imprenditoriali in ordine alla scelta delle singole fonti di energia rinnovabile, determinando una tendenziale preferenza per iniziative alla cui realizzazione si frappongono in misura minore ostacoli burocratici.

Tale fenomeno di obiettiva penalizzazione normativa (sotto il profilo dei maggiori ma doverosi adempimenti istruttori) di questa fonte energetica, connotata da criticità soprattutto estetiche ma anche da aspetti evolutivi in termini di efficienza produttiva e di vantaggi per l'ambiente, non può essere accentuato da ulteriori incombenze amministrative che non siano giustificate dall'esigenza di coordinare e rendere compatibili e congruenti i subprocedimenti propedeutici al provvedimento finale di autorizzazione unica.

Sotto tale profilo, dunque, la norma regionale impugnata risulta in contrasto sia con l'art. 41 Cost. - in quanto, con l'apposizione di termini e decadenze, frapponendo un ostacolo alla libera iniziativa privata come "funzionalizzata" alla cura di interessi ambientali dalla specifica normativa statale - sia con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto invasiva della competenza statale in materia ambientale.

4.2.- Non può essere richiamata nella fattispecie in esame la giurisprudenza di questa Corte secondo cui le Regioni hanno facoltà di adottare livelli di tutela ambientale più elevati rispetto a quelli previsti dalla legislazione statale (*ex plurimis*, sentenza n. 67 del 2010).

Fermo restando che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 67 del 2010) e che «le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati (sentenze n. 104 del 2008, n. 12, n. 30 e n. 61 del 2009), così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente» (sentenza n. 225 del 2009), nel caso in esame risulta impossibile ipotizzare un miglioramento della tutela statale ad opera della norma regionale impugnata per l'obiettivo assenza di una scala di valori idonea a consentire una comparazione, in termini qualitativi e quantitativi, tra la protezione ambientale assicurata dallo Stato e quella aggiunta dalla Regione.

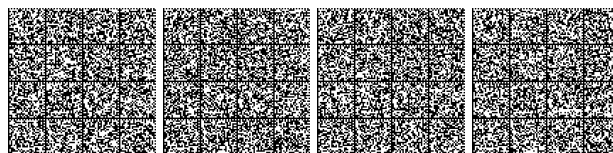
È utile osservare come per lo sfruttamento dell'energia eolica la legge statale disciplini una sorta di "procedimento dei procedimenti", determinando la forma, il tipo degli atti e la tempistica amministrativa che regolano l'autorizzazione e lo svolgimento dell'attività imprenditoriale coinvolta nella realizzazione delle finalità ambientali di settore.

Quest'ultima rimane pur sempre attività economica, la cui rilevanza sociale ed ambientale non è compatibile con ulteriori vincoli imposti dal legislatore regionale al di fuori della competenza legislativa costituzionalmente assegnata. In tale prospettiva la norma regionale impugnata non costituisce livello di tutela ambientale superiore a quello fissato dallo Stato, bensì addizione normativa priva di coordinamento con le finalità in concreto perseguite dal legislatore statale.

La dimensione dei valori e degli interessi che lo Stato ha assunto come primari nel disciplinare lo sfruttamento dell'energia eolica (tra i quali spiccano appunto la tutela dell'ambiente, del paesaggio e della salute ed il coinvolgimento dell'iniziativa economica privata) comporta infatti un elevato grado di complessità nella regolazione dei rapporti giuridici chiamati in causa dai procedimenti a carattere autorizzatorio. Tale complessità della scala di interessi impedisce di verificare i pretesi miglioramenti apportati dalla norma impugnata. Ciò anche in considerazione del fatto che, nel caso dell'energia eolica, la tutela degli interessi ambientali non è una tutela meramente statica, ma si concretizza in una serie di attività che devono essere compatibili con gli altri profili di garanzia interni alla stessa materia ambientale (tra cui, appunto, la tutela del paesaggio).

In altre parole, nella tutela ambientale sono oggetto di dialettica e di bilanciamento legislativo vari interessi, per lo più interni alla materia. Detto carattere si riflette specularmente sulla forma di tutela parcellizzata introdotta dal legislatore statale per consentire in sede amministrativa un bilanciamento dei vari interessi coinvolti nello sfruttamento dell'energia eolica: ciò avviene attraverso l'incrocio di diverse tipologie di verifica, il cui coordinamento e la cui acquisizione sincronica, essendo necessari per l'autorizzazione unica finale, non tollerano ulteriori differenziazioni su base regionale.

Non è indifferente, nella scelta legislativa dello Stato di concentrare l'autorizzazione in un'unica disciplina procedimentale, il fatto che la dialettica degli interessi concretamente in gioco deve essere oggetto di bilanciamento, non



solo in sede normativa, ma anche in quella amministrativa. È, infatti, necessario che i valori costituzionali in tensione siano ponderati nella misura strettamente necessaria ad evitare il completo sacrificio di uno di essi nell'ottica di un tendenziale principio di integrazione. Operazione quest'ultima che è stata realizzata dal legislatore statale attraverso una rete di subprocedimenti, dal cui esito positivo dipende appunto l'autorizzazione unica.

Ulteriormente esemplificando, emerge come - a livello di legislazione statale - il bilanciamento sia intervenuto, attraverso distinti subprocedimenti, tra l'intrinseca utilità degli impianti eolici, che producono energia senza inquinare l'ambiente, ed il principio di precauzione attuato mediante la separata verifica che detti impianti non danneggino il paesaggio, in particolare sotto il profilo dell'impatto visivo.

In definitiva - in un sistema articolato su una ponderazione tra una tutela tendenzialmente statica come quella del paesaggio ed una dinamica consistente nella produzione energetica da parte di impianti eolici (i quali devono inserirsi nel modo meno invasivo in ambito paesaggistico) - il legislatore regionale ha inserito una norma non coordinata, sotto il profilo logico e temporale, con l'esigenza di concentrare tempi e definitività degli accertamenti confluenti nell'autorizzazione finale. Il risultato di tale operazione non conforme al dettato costituzionale è quello di penalizzare, attraverso non ordinati "schermi burocratici", quali il termine di efficacia dell'esclusione dalla procedura di VIA, le strategie industriali di settore, che non possono prescindere dal fattore tempo e dal grado di certezza degli esiti delle procedure amministrative.

5.- In conclusione, mentre la scelta legislativa dello Stato (di concentrare in una autorizzazione finale la tempistica e gli esiti delle procedure autorizzatorie in un settore di particolare complessità) supera il test di ragionevolezza in ordine alla congruità tra mezzi e fini - poiché risulta contemporaneamente idonea a sorreggere scelte strategiche in campo economico-ambientale ed a garantire le situazioni soggettive degli imprenditori di settore, sottraendole alla mutevole facoltà dell'amministrazione di parcellizzare e rendere incostanti le proprie determinazioni - la norma regionale impugnata - prevedendo che «La pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al presente articolo devono essere rinnovate» ed istituendo così nuovi e non coordinati vincoli alla disciplina dello sfruttamento, nella fattispecie, dell'energia eolica - deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione sia della competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sia dell'art. 41 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale), nella parte in cui prevede che «La pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al presente articolo devono essere rinnovate»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 17 del 2007, sollevata, in riferimento agli artt. 41, 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, con il provvedimento indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

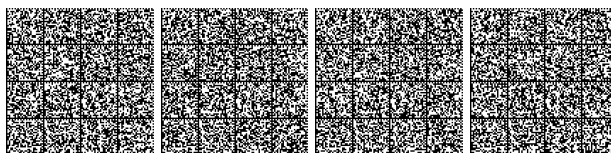
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 268

Sentenza 19 ottobre - 15 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Militari - Perdita del grado, senza giudizio disciplinare, del militare condannato con sentenza definitiva non condizionalmente sospesa, per delitto non colposo che comporti la pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici - Automatica cessazione del rapporto di impiego.

- Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), artt. 866, comma 1, 867, comma 3, e 923, comma 1, lettera i).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 866, comma 1, 867, comma 3, e 923, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia con ordinanza del 26 giugno 2015 e dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania con ordinanza del 5 novembre 2015 iscritte, rispettivamente, al n. 246 del registro ordinanze 2015 e al n. 78 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2015 e n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di costituzione di D. M. nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Marco Zambelli per D.M. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 26 giugno 2015, iscritta al r.o. n. 246 del 2015, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 866, comma 1, 867, comma 3, e 923 (*recte*: 923, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare).

Le norme impugnate prevedono che: «La perdita del grado, senza giudizio disciplinare, consegue a condanna definitiva, non condizionalmente sospesa, per reato militare o delitto non colposo che comporti la pena accessoria della rimozione o della interdizione temporanea dai pubblici uffici, oppure una delle pene accessorie di cui all'articolo 19, comma 1, numeri 2) e 6) del codice penale» (art. 866, comma 1); «se la perdita del grado consegue a condanna penale, la stessa decorre dal passaggio in giudicato della sentenza» (art. 867, comma 3); «1. Il rapporto di impiego del militare cessa per una delle seguenti cause: [omissis] i) perdita del grado» (art. 923, comma 1).



Il giudice *a quo* dubita che il combinato disposto delle citate disposizioni violi l'art. 3 Cost., sia sotto il profilo della ragionevolezza della scelta operata dal legislatore, in quanto sproporzionata, sia sotto il profilo del principio di uguaglianza, in quanto riserva un identico trattamento a situazioni strutturalmente diverse, equiparando gli effetti dell'interdizione perpetua a quelli dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici.

1.1.- In particolare, il rimettente ha precisato di essere investito del ricorso proposto da D.M. per l'annullamento del decreto del Direttore della III Divisione della Direzione Generale per il personale militare del Ministero della Difesa, con il quale è stata disposta, ai sensi degli artt. 866, comma 1, 867, comma 3 e 923 del d.lgs. n. 66 del 2010, la perdita del grado e la contestuale cessazione del rapporto d'impiego del militare.

Il provvedimento è stato emesso dall'amministrazione in quanto divenuta definitiva la condanna di D.M. a due anni, sei mesi e venti giorni di reclusione, con contestuale interdizione temporanea dai pubblici uffici per una durata pari a quella della pena principale inflitta, costituendo la perdita del grado e la cessazione del rapporto d'impiego effetto automatico dell'applicazione in sede penale della predetta pena accessoria.

1.2.- In punto di rilevanza, il rimettente ha osservato come soltanto l'eventuale accoglimento della questione di legittimità costituzionale, sollevata sui citati artt. 866, comma 1, 867, comma 3 e 923 del d.lgs. n. 66 del 2010, consentirebbe al Tribunale di annullare il provvedimento impugnato, che si basa sull'applicazione delle predette disposizioni ed è immune da ulteriori vizi formali e sostanziali.

Al riguardo viene altresì precisato che, conformemente al consolidato orientamento del Consiglio di Stato, la perdita di grado e la cessazione del rapporto d'impiego costituiscono effetto indiretto delle pene accessorie applicate in sede penale, con la conseguenza che deve applicarsi la disciplina vigente al momento dell'emanazione del provvedimento ablativo (cioè i citati artt. 866, comma 1, 867, comma 3 e 923), non quella vigente al momento della commissione dei fatti di reato (artt. 12, lettera f e 34, numero 7, della legge 18 ottobre 1961, n. 1168, recante «Norme sullo stato giuridici dei vice brigadieri e dei militari di truppa dell'Arma dei carabinieri»).

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente ha osservato quanto segue.

1.3.1.- Il rimettente ritiene, in primo luogo, che le norme impugnate violino l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, richiamando la giurisprudenza costituzionale secondo cui è illegittima la destituzione dal rapporto di impiego senza il previo filtro del procedimento disciplinare (vengono citate le sentenze n. 971 del 1988, n. 40 del 1990, n. 415, n. 104 e n. 16 del 1991, n. 134 del 1992, n. 197 del 1993 e n. 363 del 1996).

Più precisamente il giudice *a quo* considera estensibili al caso di specie i principi affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 363 del 1996, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, numero 7, della l. n. 1168 del 1961, secondo cui alla pena accessoria della rimozione conseguiva l'automatica cessazione del rapporto d'impiego.

La circostanza che in quel caso la cessazione del rapporto d'impiego conseguisse alla pena accessoria militare della rimozione, e non alla pena accessoria dell'interdizione temporanea dei pubblici uffici, non viene infatti ritenuta tale da poter discriminare le due fattispecie. Si osserva che, in entrambi i casi, la perdita del grado con cessazione del rapporto consegue a sanzioni penali accessorie (la prima a reato militare e la seconda a reato comune) in modo automatico, in conseguenza della definitività della sentenza che le applica. A maggior ragione, poi, dovrebbe riconoscersi l'irragionevolezza dell'attuale disciplina in quanto la rimozione è perpetua, mentre l'interdizione temporanea è per definizione non definitiva.

In questo modo, prosegue il rimettente, si colpiscono, senza possibilità di alcuna distinzione, la molteplicità dei comportamenti possibili nell'area degli illeciti penali cui consegue l'interdizione temporanea dai pubblici uffici, pregiudicando il principio di proporzione tra misure e fatti concreti cui conseguono.

1.3.2.- Il giudice *a quo* ritiene che l'art. 3 Cost. sia violato anche sotto il profilo del necessario rispetto del principio di uguaglianza, perché equipara, ai fini della perdita del grado con cessazione del rapporto d'impiego, gli effetti dell'interdizione perpetua a quelli dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici: mentre la prima pregiudica in radice qualsiasi ripresa del rapporto, la seconda è per definizione provvisoria, di tal che si riserva un medesimo trattamento a situazioni strutturalmente dissimili.

Secondo il rimettente, tale valutazione non cambia anche se rapportata alla più recente evoluzione normativa in materia di reati contro la pubblica amministrazione, in quanto l'estinzione del rapporto di lavoro e di impiego del dipendente di pubbliche amministrazioni ed enti pubblici consegue soltanto, ai sensi dell'art. 32-*quinquies* cod. pen., alla condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a tre anni e unicamente per determinati reati contro la pubblica amministrazione, mentre lo stesso automatismo è previsto per la perdita del grado anche in caso di condanne inferiori a tre anni e per la generalità dei reati.

2.- Con memoria depositata il 22 ottobre 2015, si è costituito D.M. e, insistendo per l'accoglimento delle prospettate questioni di legittimità costituzionale, ha sottolineato che l'ordinanza di rimessione ha colmato le lacune motivazionali che avevano indotto la Corte costituzionale a dichiarare inammissibile, con la sentenza n. 276 del 2013, analoga questione sollevata in precedenza con ordinanza di altro Tribunale.



In particolare, ad avviso della parte privata, l'attuale ordinanza di rimessione ricostruisce con completezza il quadro normativo, esplicita le ragioni per le quali le ragioni di illegittimità, valide in generale per il pubblico impiego, si estendano anche agli appartenenti ai ruoli dell'Arma dei carabinieri, e tiene adeguatamente conto della più recente evoluzione normativa in materia di reati contro la pubblica amministrazione, dettagliatamente illustrando le condivisibili ragioni per le quali le disposizioni impugnate debbano ritenersi violare l'art. 3 Cost., sia sotto il profilo della ragionevolezza, sia sotto quello del principio di uguaglianza.

3.- Con atto depositato il 15 dicembre 2015, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare infondate le sollevate questioni di legittimità costituzionale.

In particolare, la difesa dello Stato ha osservato come sia inidoneo a dimostrare l'assunta irragionevolezza della disciplina il generico riferimento ad una giurisprudenza costituzionale formatasi in un contesto normativo diverso dall'attuale, che è caratterizzato da una maggiore severità, ai sensi del novellato art. 32-*quiquies* cod. pen., delle conseguenze sul rapporto di pubblico impiego delle sanzioni accessorie consistenti nell'interdizione temporanea dai pubblici uffici.

Perfettamente coerente, e in linea con l'indirizzo espresso da questo nuovo contesto normativo, dovrebbe quindi considerarsi la disciplina censurata, come tale esente da ogni vizio, di irragionevolezza o disuguaglianza.

4.- Con ordinanza del 5 novembre 2015 (r.o. n. 78 del 2016), il Tribunale amministrativo regionale per la Campania ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 866, comma 1, 867, comma 3 e 923, comma 1 (*recte*: 923, comma 1, lettera i), del d.lgs. n. 66 del 2010, per violazione degli artt. 3, 4, 24, secondo comma, 35 e 97 Cost.

4.1.- Il giudice *a quo* ha premesso di essere investito del ricorso proposto da T.M. per l'annullamento del decreto del Direttore della III Divisione della Direzione Generale per il personale militare del Ministero della Difesa, con il quale è stata disposta, ai sensi degli artt. 866, comma 1, 867, comma 3 e 923 del d.lgs. n. 66 del 2010, la perdita del grado e la contestuale cessazione del rapporto d'impiego del militare. Il provvedimento impugnato è stato emesso sulla base della sentenza n. 1354 del 14 maggio 2012 con la quale la Corte di appello di Napoli ha sostituito con la pena pecuniaria di euro 3.040,00 di multa, revocando il beneficio della sospensione condizionale, la pena detentiva di mesi due e giorni venti di reclusione, inflitta all'imputato, unitamente alla pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici, con sentenza n. 7 del 15 gennaio 2009 del Giudice dell'udienza preliminare di Nola. L'imputazione per la quale l'imputato è stato condannato è quella di cui agli artt. 110 e 323 cod. pen., per avere intenzionalmente procurato a un terzo, nella sua qualità di pubblico ufficiale, l'indebito vantaggio consistito nella mancata elevazione del verbale di contravvenzione per non avere il terzo indossato la cintura di sicurezza.

4.2.- Lo stesso rimettente ha escluso vizi di legittimità formale, ritenendo così la rilevanza della questione di legittimità costituzionale sulle disposizioni di cui agli artt. 866, comma 1, 867, comma 3 e 923, comma 1 del d.lgs. n. 66 del 2010, in quanto il provvedimento amministrativo impugnato costituisce atto dovuto, a contenuto vincolato proprio dalle predette disposizioni: conseguentemente solo la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle medesime potrebbe consentire l'accoglimento del ricorso presentato.

4.3.- In punto di non manifesta infondatezza il rimettente ha osservato quanto segue, ritenendo in tal modo di colmare le lacune motivazionali che hanno portato la Corte costituzionale a dichiarare inammissibile, con la sentenza n. 276 del 2013, analoga questione sollevata in precedenza da altro giudice.

4.3.1.- In particolare, il giudice *a quo* ritiene violato il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Sarebbe violato in primo luogo il principio, stabilito dalla Corte, secondo cui una presunzione assoluta deve considerarsi arbitraria se non risponde a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit* e, quindi, se sia possibile formulare agevolmente ipotesi di accadimenti contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa (vengono citate le sentenze n. 185 del 2015, n. 232 e n. 213 del 2013, n. 231 e n. 164 del 2011, n. 265 e n. 139 del 2010). Proprio l'indiscriminata ampiezza del presupposto cui viene collegata la misura espulsiva dall'Arma dei carabinieri dimostrerebbe la sua inidoneità a fondare una adeguata presunzione assoluta di riprovevolezza o indegnità morale.

Il rimettente ha ricordato come la Corte costituzionale abbia da tempo affermato il principio secondo cui, nel campo della potestà disciplinare come nell'area penale, sussiste l'esigenza di esclusione di sanzioni rigide, imponendo l'art. 3 Cost. una gradualità sanzionatoria che assicuri adeguatezza tra illecito e irroganda sanzione (viene richiamata la sentenza n. 270 del 1986).



Corollario di tale principio viene ritenuto quello della necessaria mediazione del procedimento disciplinare, che ha portato la Corte costituzionale, con la sentenza n. 971 del 1988, a dichiarare l'illegittimità della destituzione di diritto, che era prevista dall'art. 85, lettera *a*), del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti gli impiegati civili dello Stato).

Il vulnus rappresentato dall'automatismo della massima sanzione disciplinare, senza possibilità di discriminare tra i molteplici possibili comportamenti, è stato ribadito da molteplici ulteriori sentenze della Corte (segnatamente vengono richiamate le sentenze n. 40 e n. 158 del 1990, n. 16 e n. 104 del 1991, n. 197 del 1993, n. 363 del 1996), fino a che il legislatore - con l'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, n. 19 (Modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzioni dei pubblici dipendenti) - ha espunto dall'ordinamento la destituzione del pubblico dipendente a seguito di condanna penale, abrogando ogni contraria disposizione.

Tale assetto normativo è poi stato confermato dalla legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), nonché dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni).

Assodato, dunque, il principio del divieto di automatismi sanzionatori a seguito di condanna penale, sussistente nei rapporti tra procedimento penale e disciplinare, il giudice rimettente ha rilevato come nella specie venga in rilievo il più specifico problema degli (eventuali) effetti destitutori di una pena accessoria interdittiva.

Sul punto, ha ricordato il giudice *a quo*, la Corte costituzionale con la sentenza n. 286 del 1999 ha ritenuto legittima la previsione di detto effetto destitutorio in rapporto all'interdizione perpetua dai pubblici uffici.

Tuttavia, mentre l'interdizione perpetua risulta strutturalmente incompatibile con qualsiasi prosecuzione del rapporto d'impiego pubblico, non così può ritenersi per l'interdizione temporanea, caratterizzata ontologicamente dalla sua provvisorietà.

D'altro canto, la Corte costituzionale, con specifico riguardo alla perdita del grado dei militari appartenenti all'Arma dei carabinieri, ha già ritenuto necessaria la mediazione di un procedimento disciplinare anche nel caso di applicazione della pena accessoria della rimozione, che nell'ordinamento militare è una sanzione interdittiva addirittura di carattere permanente, dichiarando illegittime le norme che la prevedevano (sentenza n. 363 del 1996).

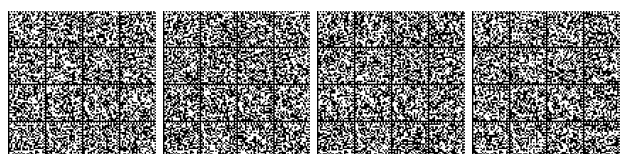
Da questo punto di vista, la provvisorietà strutturale della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici porterebbe, ad avviso del rimettente, a ritenere a maggior ragione estensibile alla disciplina qui scrutinata i principi affermati dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 363 del 1996 a proposito della pena accessoria militare della rimozione, con riferimento alla disciplina previgente.

Del resto, ha osservato il giudice *a quo*, anche il novellato art. 32-*quiquies* cod. pen. subordina pur sempre l'estinzione del rapporto d'impiego, conseguente alla pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici, alla presenza di ulteriori presupposti (rappresentati da determinati e qualificati titoli di reato e da una pena principale non inferiore a due anni di reclusione) che, per la specificità del titolo e la gravità concreta del fatto, consentano di giustificare l'esclusione del procedimento disciplinare per la sanzione espulsiva.

Secondo il rimettente, proprio l'assenza di tali ulteriori presupposti per l'appartenente all'Arma dei carabinieri e l'abnormità delle conseguenze dovute all'indiscriminata latitudine dei comportamenti per i quali può intervenire l'interdizione temporanea, determinano, con riferimento alla disciplina sospettata d'illegittimità, il venir meno di quel necessario rapporto di congruità e di intrinseca ragionevolezza tra misura ed esigenze da tutelare, che deve sussistere ai sensi dell'art. 3 Cost.

In realtà, lo stesso caso concreto sottoposto all'esame del giudice *a quo* evidenzia un'ipotesi di particolare levità che rende chiara l'esigenza della mediazione di un procedimento disciplinare attraverso il quale valutare la portata del concreto comportamento realizzato, in rapporto all'effetto destitutorio che se ne vuole far derivare, fornendo così un agevole esempio contrario che smentisce la generalizzazione posta a base della presunzione assoluta che determina l'automatismo espulsivo ai sensi degli artt. 866, comma 1, 867, comma 3 e 923, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010.

4.3.2.- Il giudice *a quo* ritiene che la disciplina in esame violi anche il principio di uguaglianza codificata dall'art. 3 Cost., in quanto equipara ai fini dell'automatismo espulsivo situazioni strutturalmente diverse quali l'interdizione temporanea e quella perpetua.



Né tale ingiustificata omologazione, secondo il rimettente, potrebbe trovare spiegazione nel particolare status militare del carabiniere, tanto più che viene posta in discussione non la possibilità di prevedere una misura espulsiva, ma il modo in cui si perviene a tale risultato, attraverso un automatismo che esclude il procedimento disciplinare, riservando così ai carabinieri un trattamento deteriore che la Corte costituzionale aveva già ritenuto non giustificato dal loro status di militari (viene citata la sentenza n. 126 del 1995).

Del resto, osserva il giudice *a quo*, la disparità di trattamento risulta particolarmente evidente nel caso di specie dove l'episodio concreto, che ha portato alla condanna, afferisce ad attribuzioni di polizia stradale, come tali esercitate anche da personale non militare, che non incorrerebbe in simile automatismo.

4.3.3.- Ad avviso del giudice rimettente le norme censurate violano anche il diritto di difesa garantito dall'art. 24, secondo comma, Cost., in quanto precludono all'interessato ogni possibilità di far valere le proprie ragioni in relazione alla misura espulsiva dall'Arma dei carabinieri, ragioni che avrebbero potuto trovare adeguato spazio nel solo procedimento disciplinare, escluso invece in radice dal ricordato automatismo.

4.3.4.- Il giudice *a quo* ritiene, inoltre, che le norme censurate pregiudichino il diritto al lavoro dell'interessato, tutelato dagli artt. 4 e 35 Cost., posto che la cessazione del rapporto di impiego, in considerazione della marcata connotazione specialistica dell'attività svolta, impedirebbe ogni plausibile possibilità di reinserimento nel mondo del lavoro.

4.3.5.- Secondo il rimettente, infine, l'automatismo precluderebbe ogni possibile valutazione della pubblica amministrazione sulla possibilità di una proficua prosecuzione del rapporto d'impiego, così da incidere sul buon andamento dell'amministrazione militare sotto il profilo della migliore utilizzazione delle risorse professionali e da violare il canone previsto dall'art. 97 Cost.

5.- Con atto depositato il 10 maggio 2016, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di respingere le sollevate questioni di legittimità costituzionale.

Secondo la difesa dello Stato il rimettente non avrebbe tenuto conto dell'orientamento espresso dalla Corte, per il quale misure espulsive, come quelle in esame, possono essere giustificate dall'esigenza di dare attuazione alle pene accessorie previste dal legislatore penale.

La ragionevolezza della previsione del meccanismo espulsivo, anche in presenza di una interdizione temporanea dai pubblici uffici, sarebbe dimostrata dalla peculiarità dello status di militare del carabiniere, il cui comportamento deve essere sempre improntato alla massima rettitudine e onestà, così da rendere impensabile la riammissione in servizio dopo il periodo di interdizione temporanea conseguito alla condanna penale, non condizionalmente sospesa, di per sé dimostrativa del disvalore sociale della condotta, così da giustificare l'estromissione del suo autore dall'Arma dei carabinieri.

Ingiustificato sarebbe poi il richiamo al diritto al lavoro, posto che tale diritto non è incompatibile con la necessità di assicurare al datore di lavoro l'adozione di misure rigorose per salvaguardare il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione.

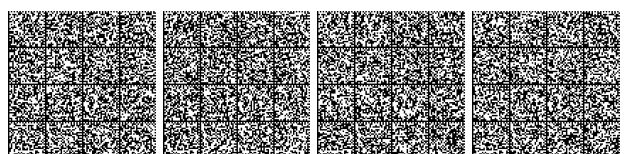
Ciò dimostrerebbe altresì l'inconferenza del richiamo al principio di cui all'art. 97 Cost., posto che la normativa denunciata risulta funzionale proprio a garantire il buon andamento della pubblica amministrazione.

Quanto, infine, alla dedotta violazione del diritto di difesa ex art. 24, secondo comma, Cost., l'Avvocatura generale dello Stato ha osservato che, seguendo la tesi del rimettente, qualsiasi provvedimento vincolato della pubblica amministrazione determinerebbe un *vulnus* costituzionale: l'assurdità della predetta conclusione dimostrerebbe, pertanto, l'infondatezza della censura.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 26 giugno 2015 il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 866, comma 1, 867, comma 3 e 923 (*recte*: 923, comma 1, lettera i, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare).

Secondo la prospettazione del rimettente, per effetto delle disposizioni impugnate, il passaggio in giudicato della sentenza di condanna, non condizionalmente sospesa, per delitto non colposo che comporti la pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici, determina la perdita del grado senza giudizio disciplinare; a sua volta, la perdita del grado è causa automatica di cessazione del rapporto di impiego del militare.



La disciplina in esame violerebbe l'art. 3 Cost. sotto molteplici profili: anzitutto, sarebbe frutto di una scelta legislativa incongrua e sproporzionata, come tale del tutto irragionevole; inoltre, essa riserverebbe un identico trattamento, la cessazione automatica del rapporto di impiego, a situazioni strutturalmente diverse, per di più equiparando gli effetti della interdizione temporanea a quelli della interdizione perpetua dai pubblici uffici.

2.- Con ordinanza del 5 novembre 2015, il Tribunale amministrativo regionale per la Campania ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni contenute negli artt. 866, comma 1, 867, comma 3 e 923, comma 1 (*recte*: 923, comma 1, lettera i), del d.lgs. n. 66 del 2010, per violazione degli artt. 3, 24, secondo comma, 4, 35 e 97 Cost.

Il giudice *a quo* ritiene che la disciplina in esame sia intrinsecamente irragionevole, perché prevedendo, a determinate condizioni, l'automatica perdita del grado senza procedimento disciplinare - la quale, a sua volta, è causa di automatica cessazione del rapporto di impiego - violerebbe il principio di gradualità e proporzione delle sanzioni.

La violazione sarebbe particolarmente evidente nella specie sottoposta a giudizio, in cui l'espulsione automatica del militare è conseguente ad una condanna per abuso lieve di ufficio, per non avere l'interessato elevato una contravvenzione stradale consistente nel mancato utilizzo delle cinture di sicurezza.

L'automatismo della cessazione dal servizio determinerebbe, inoltre, una violazione del principio di uguaglianza. Si verificherebbe, infatti, una ingiustificata disparità di trattamento tra il militare che incorra nella ricordata sanzione penale accessoria temporanea, per la quale è previsto un automatismo espulsivo, rispetto allo stesso militare che sia soggetto all'analoga sanzione penale militare accessoria della rimozione, per la quale la perdita del grado e la cessazione dal servizio sono invece subordinate alle valutazioni da compiersi in un procedimento disciplinare. Parimenti ingiustificata sarebbe poi la disparità di trattamento rispetto al pubblico impiegato la cui posizione, per analoga interdizione temporanea dai pubblici uffici, dovrebbe invece essere vagliata in procedimento disciplinare all'uopo previsto dalla legge.

Oltre ai ricordati profili di violazione dell'art. 3 Cost., il rimettente ravvisa altresì la contestuale violazione: dell'art. 24, secondo comma, Cost., in quanto l'automatismo della perdita del grado e la conseguente cessazione dal servizio impedirebbero all'interessato qualsiasi difesa in merito all'applicazione delle ricordate misure disciplinari; degli artt. 4 e 35 Cost., in quanto il predetto automatismo finirebbe per pregiudicare il diritto al lavoro; dell'art. 97 Cost., in quanto il medesimo automatismo pregiudicherebbe il buon andamento della pubblica amministrazione, impedendo all'amministrazione interessata ogni valutazione sulla perdurante opportunità della permanenza in servizio e, quindi, sulla migliore utilizzazione delle risorse professionali.

3.- In via preliminare deve osservarsi che le questioni sollevate con le due descritte ordinanze hanno ad oggetto le medesime disposizioni e lamentano la violazione di parametri almeno parzialmente coincidenti. Ai fini di una decisione congiunta è perciò opportuna la riunione dei relativi giudizi.

4.- Sempre in via preliminare, deve osservarsi, che la costituzione della parte privata D.M. è pienamente ammissibile, in quanto si tratta di parte nel giudizio *a quo*.

5.- Non sono state eccepite, né risultano, cause di inammissibilità delle sollevate questioni, dovendosi escludere che le ordinanze introduttive del presente giudizio soffrano delle medesime carenze che hanno indotto questa Corte, con la sentenza n. 276 del 2013, a dichiarare inammissibile analoga questione sollevata sul solo art. 866 del d.lgs. n. 66 del 2010, per incompleta ricostruzione del quadro normativo e insufficienza di motivazione.

Invero, entrambi i Tribunali rimettenti si sono confrontati con la precedente sentenza di inammissibilità e hanno colmato le numerose lacune che avevano allora indotto questa Corte a ritenere che la questione di legittimità non fosse sufficientemente precisata nei suoi termini essenziali, né fosse sufficientemente sorretta da un adeguato *iter* argomentativo, alla luce della complessità del quadro normativo in cui la disposizione censurata doveva essere collocata.

Non così nel caso oggi all'esame della Corte. I giudici rimettenti hanno ricostruito con completezza il quadro normativo di riferimento, anche alla luce delle più recenti evoluzioni legislative, hanno dato adeguato conto della giurisprudenza costituzionale e comune sul tema, si sono fatti carico delle necessarie precisazioni in ordine alle peculiarità delle funzioni dell'Arma dei carabinieri, attinenti alla pubblica sicurezza e all'ordine pubblico, e hanno precisato l'oggetto della questione, individuandolo nelle disposizioni, congiuntamente interpretate, di cui agli art. 866, comma 1, 867, comma 3 e 923 del citato d.lgs. n. 66 del 2010.

Al riguardo deve solo osservarsi che, in riferimento a quest'ultima disposizione, la censura non investe l'intero articolo, ma deve essere circoscritta al solo comma 1, lett. i). Tra le numerose cause di cessazione del rapporto di impiego enumerate nell'intero corpo dell'art. 923, viene in rilievo, nel presente giudizio, solo quella connessa alla «perdita del grado», indicata appunto al comma 1, lett. i), come si evince inequivocabilmente dalla puntuale motivazione delle due ordinanze di rimessione. Ad essa, dunque, deve limitarsi il giudizio di questa Corte.



6.- Nel merito la questione è fondata in riferimento all'art. 3 Cost., sia per contrasto con il fondamentale canone di ragionevolezza e proporzionalità, a cui tutte le leggi debbono conformarsi, sia per violazione del principio di eguaglianza.

6.1.- Le disposizioni impugnate prevedono un caso di automatica cessazione del rapporto di pubblico impiego, applicabile al personale militare.

Per effetto del congiunto operare delle disposizioni censurate - artt. 866, comma 1, 867, comma 3 e 923, comma 1, lettera i), del d.lgs. n. 66 del 2010 - il militare che abbia subito una condanna penale, non condizionalmente sospesa, per la quale è prevista la pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici, cessa automaticamente e definitivamente dal servizio a partire dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna. Infatti, l'art. 923, comma 1, lettera i) stabilisce la cessazione dal servizio del militare in caso di «perdita del grado». A sua volta, ai sensi dell'art. 866, comma 1, la «perdita del grado» consegue, «senza giudizio disciplinare», alla condanna definitiva, non condizionalmente sospesa, per delitto non colposo che comporti l'interdizione temporanea dai pubblici uffici. In proposito, l'art. 867, comma 3, precisa che la perdita del grado decorre dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

L'esplicita previsione che la cessazione dal servizio avviene «senza giudizio disciplinare» (art. 866, comma 1) e con decorrenza dal «passaggio in giudicato» della sentenza penale di condanna (art. 867, comma 3) attesta inequivocabilmente il carattere automatico della misura destitutiva.

6.2.- La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare l'illegittimità costituzionale dell'automatica destituzione da un pubblico impiego a seguito di sentenza penale, senza la mediazione del procedimento disciplinare.

Questa Corte ha, infatti, chiarito che la sanzione disciplinare va graduata, di regola, nell'ambito dell'autonomo procedimento a ciò preposto, secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza al caso concreto, e non può pertanto costituire l'effetto automatico e incondizionato di una condanna penale (sentenze n. 234 del 2015, n. 2 del 1999, n. 363 del 1996, n. 220 del 1995, n. 197 del 1993, n. 16 del 1991, n. 158 del 1990, n. 971 del 1988 e n. 270 del 1986), neppure quando si tratti di rapporto di servizio del personale militare (ad esempio, sentenze n. 363 del 1996 e n. 126 del 1995).

Solo eccezionalmente l'automatismo potrebbe essere giustificato: segnatamente quando la fattispecie penale abbia contenuto tale da essere radicalmente incompatibile con il rapporto di impiego o di servizio, come ad esempio quella sanzionata anche con la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici ex art. 28, secondo comma, cod. pen. (sentenze n. 286 del 1999 e n. 363 del 1996) o dell'estinzione del rapporto di impiego ex art. 32-*quinquies* cod. pen.

Queste ragioni di incompatibilità assoluta con la prosecuzione del rapporto di impiego - che giustifica l'automatismo destitutorio non come sanzione disciplinare, ma come effetto indiretto della pena già definitivamente inflitta - non sussiste in relazione all'interdizione temporanea dai pubblici uffici ex art. 28, terzo comma, cod. pen., connotata per definizione da un carattere provvisorio e, quindi, tale da non escludere la prosecuzione del rapporto momentaneamente interrotto.

Da qui l'intrinseca irrazionalità della disciplina censurata che collega automaticamente - senza possibilità di alcuna valutazione discrezionale sulla proporzionale graduazione della sanzione disciplinare nel caso concreto - una grave conseguenza irreversibile ad una misura temporanea che, di per sé, non la implica necessariamente.

6.3.- Né si versa, nella specie, in un caso in cui l'automatismo destitutorio si giustifica in vista della necessità di tutelare la collettività dalla pericolosità sociale del condannato, quale già accertata nel procedimento penale.

Vero è che questa Corte, in nome di tale esigenza di protezione della collettività, ha ritenuto non illegittima la previsione - contenuta nell'art. 8, comma 1, lettera c), del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737 (Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti) - dell'automatica cessazione dal servizio del personale appartenente all'amministrazione di pubblica sicurezza a cui, in sede penale, sia stata applicata una misura di sicurezza personale (così, ad esempio, nella sentenza n. 112 del 2014).

È altresì vero, però, che la misura di sicurezza ha come presupposto necessario della sua applicazione l'accertamento in concreto della pericolosità sociale della persona che vi è soggetta. Sicché la Corte ha ritenuto non irragionevole la scelta del legislatore di prevedere una presunzione assoluta di incompatibilità con il rapporto di servizio nell'ambito dell'amministrazione della pubblica sicurezza, della persona sottoposta a misura di sicurezza personale.

L'interdizione temporanea dai pubblici uffici - di cui si tratta nel caso sottoposto all'attuale giudizio della Corte costituzionale - non è, invece, una misura di sicurezza che si applica esclusivamente a persone socialmente pericolose, ma è soltanto una pena accessoria.

6.4. Una presunzione assoluta (nella specie di incompatibilità con il rapporto di servizio) deve poi essere rispettosa dei canoni esplicitati dalla Corte in proposito.



Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, infatti, «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*», con la conseguenza che «l'irragionevolezza della presunzione assoluta si può cogliere tutte le volte in cui sia "agevole" formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa» (*ex multis*, sentenze n. 185 del 2015, n. 232 e n. 213 del 2013, n. 182 e n. 164 del 2011, n. 265 e n. 139 del 2010).

Tali principi sono violati dalle disposizioni sottoposte allo scrutinio della Corte nel giudizio in esame.

Nella specie, proprio in uno dei procedimenti a quibus (r.o. n. 78 del 2016), si rinviene una chiara esemplificazione di un accadimento reale che smentisce la generalizzazione legislativa. Si tratta, segnatamente, di un militare condannato alla pena detentiva di mesi due e giorni venti di reclusione per abuso lieve d'ufficio. Nel caso di specie, il condannato, agendo nella sua qualità di pubblico ufficiale, ha procurato intenzionalmente a un terzo (conducente di un'auto) un indebito vantaggio, consistente nella mancata elevazione del verbale di contravvenzione stradale, per non avere questi indossato la cintura di sicurezza. Nella sentenza definitiva di condanna, con la quale la pena detentiva è stata sostituita con quella pecuniaria, sono stati evidenziati gli elementi di tenuità del fatto e lieve offensività in concreto, che contrastano con l'abnormità delle conseguenze derivanti dall'applicazione della massima sanzione disciplinare, basata sulla mera presunzione di pericolosità o indegnità del pubblico ufficiale.

Dunque, a causa dell'ampiezza dei presupposti a cui viene collegata l'automatica cessazione dal servizio, le disposizioni impugnate non possono validamente fondare, in tutti i casi in esse ricompresi, una presunzione assoluta di inidoneità o indegnità morale o, tanto meno, di pericolosità dell'interessato, tale da giustificare una sanzione disciplinare così grave come la perdita del grado con conseguente cessazione dal servizio.

L'automatica interruzione del rapporto di impiego è, infatti, suscettibile di essere applicata a una troppo ampia generalità di casi, rispetto ai quali è agevole formulare ipotesi in cui essa non rappresenta una misura proporzionata rispetto allo scopo perseguito.

Di qui, l'irragionevolezza delle disposizioni oggetto di giudizio, e la conseguente violazione dell'art. 3 Cost. sotto questo profilo.

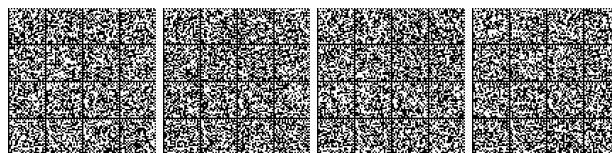
6.5.- La disciplina censurata viola anche il principio di uguaglianza, in quanto sottopone a un ingiustificato trattamento deteriore l'appartenente all'Arma dei carabinieri rispetto ai dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche.

Per questi ultimi, infatti, il legislatore aveva disposto il radicale divieto di «destituzioni di diritto» per condanna penale, in virtù dell'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, n. 19 (Modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti).

Successivamente sono intervenute altre disposizioni, tra le quali si deve ricordare l'art. 32-*quinquies* cod. pen., inserito dall'art. 5 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), modificato dall'art. 1, comma 75, lettera b), della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) e, poi, dall'art. 1 della legge 27 maggio 2015, n. 69 (Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio). La disposizione stabilisce che in casi tassativamente indicati si applica la cessazione automatica del rapporto di impiego, peraltro non come sanzione disciplinare, ma come pena accessoria. In particolare, si deve trattare di condanne per i delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, e 320 cod. pen., per i quali sia stata in concreto inflitta la pena della reclusione per un tempo non inferiore a due anni. L'art. 32-*quinquies* cod. pen. ha, pertanto, una portata applicativa ben circoscritta e delimitata da precisi requisiti qualitativi e quantitativi, che non può in alcun modo essere assimilata all'ampiezza delle fattispecie che possono determinare la cessazione del rapporto di servizio del personale militare ai sensi degli impugnati artt. 866, 867 e 923 del Codice dell'ordinamento militare.

Per i casi non rientranti nel citato art. 32-*quinquies* cod. pen., l'art. 5, comma 4, della legge n. 97 del 2001 prevede, invece, l'instaurazione di un apposito procedimento disciplinare.

Anche tale disparità di trattamento non trova ragionevole giustificazione, considerato che questa Corte ha già avuto occasione di affermare che il peculiare status dei militari, che pure esige il rispetto di severi codici di rettitudine e onestà, non può costituire di per sé una valida ragione a sostegno di una discriminazione del personale militare rispetto agli impiegati civili dello Stato sotto il profilo delle garanzie procedurali poste a presidio del diritto di difesa, che risultano altresì strumentali al buon andamento dell'amministrazione militare (sentenza n. 126 del 1995).



Di qui anche la conseguente violazione degli artt. 24 e 97 Cost.

7.- Le rilevate ragioni di illegittimità costituzionale assumono rilievo assorbente degli ulteriori parametri dedotti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 866, comma 1, 867, comma 3 e 923, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), nella parte in cui non prevedono l'instaurarsi del procedimento disciplinare per la cessazione dal servizio per perdita del grado conseguente alla pena accessoria della interdizione temporanea dai pubblici uffici.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160268

N. 269

Sentenza 22 novembre - 15 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Decadenza automatica degli organi di vertice delle società controllate o partecipate alla data di proclamazione del Presidente della Giunta (*spoil system*).

- Legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), art. 1, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione seconda, con ordinanza del 21 maggio 2015, iscritta al n. 207 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di L.M., in proprio e nella qualità di legale rappresentante di Fincalabra spa, e della Regione Calabria;

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

uditi gli avvocati Giuseppe Naimo per la Regione Calabria e Giancarlo Pompilio per L.M. in proprio e nella qualità di legale rappresentante di Fincalabra spa.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 21 maggio 2015, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione seconda, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97 e 98 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria).

1.1.- Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate nell'ambito di un giudizio promosso da L.M. nei confronti della Regione Calabria, del Consiglio regionale della Calabria e del Dipartimento controlli istituito presso l'Assessorato alle attività produttive della Regione Calabria. Il ricorso risulta promosso per ottenere, in primo luogo, l'annullamento della nota n. 23042/SIAR del 26 gennaio 2015, con cui la Regione Calabria, tramite il Dipartimento controlli, ha comunicato l'avvio del procedimento relativo alla presa d'atto della decadenza della nomina di L.M. quale presidente di Fincalabra spa. È chiesto anche l'annullamento della successiva deliberazione n. 9 del 24 febbraio 2015 dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale della Calabria, con la quale è stata avviata la selezione pubblica volta alla «ricostituzione delle nomine» degli organi decaduti di competenza della Presidenza della Regione Calabria, limitatamente alla nomina del presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa e comunque del provvedimento implicito di decadenza e di quello di presa d'atto della stessa, sottesi alla deliberazione n. 9 del 2015, con conseguente accertamento del diritto del ricorrente «alla permanenza, anche quale conferma», nella carica di presidente del consiglio d'amministrazione di Fincalabra spa.

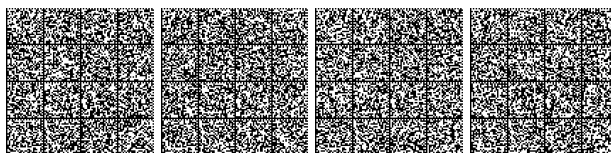
1.2.- Il giudice *a quo* ha ricordato che L.M., nella qualità di manager esperto nella gestione di imprese pubbliche e private, ha partecipato alla selezione pubblica, per soli titoli, indetta con deliberazione n. 12 del 25 febbraio 2014 dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale della Calabria, per il conferimento delle nomine di cinque membri del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa, fra le quali quella del presidente.

Rileva il rimettente che la Regione Calabria, a seguito di istanza di riesame di una prima valutazione negativa, con decreto n. 77 del 24 luglio 2014, ha nominato il ricorrente presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa, per tre esercizi.

Espono, inoltre, che, in data 26 gennaio 2015, ossia dopo quarantasette giorni dalla proclamazione degli eletti per il rinnovo degli organi politici della Regione Calabria, è stata notificata al ricorrente la comunicazione di avvio del procedimento per la presa d'atto della decadenza dalla carica ricoperta, ai sensi dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 12 del 2005, con successiva approvazione - tramite la ricordata deliberazione n. 9 del 2015 dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale - del bando per le nomine di alcuni organi di enti ed aziende regionali, tra cui quella di presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa.

Secondo il giudice *a quo*, dunque, la decisione amministrativa impugnata sarebbe fondata sull'applicazione dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Calabria n. 12 del 2005, il quale prevede una sorta di spoils system regionale, «alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale».

1.3.- A parere del giudice *a quo* (che richiama, in proposito, giurisprudenza ordinaria ed amministrativa) sussisterebbe la giurisdizione del tribunale amministrativo regionale adito, in quanto ricadrebbero nella sfera di giurisdizione del giudice amministrativo le controversie concernenti le linee fondamentali di organizzazione degli uffici e le modalità di conferimento della loro titolarità, a monte dell'organizzazione e gestione dei singoli rapporti di lavoro, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche):



nel caso di specie, il provvedimento impugnato costituirebbe un atto di rilievo macro-organizzativo, con cui la pubblica amministrazione avrebbe indetto una procedura selettiva per il conferimento di oltre trentacinque posizioni di organi di vertice degli enti regionali e di rappresentanti nei consigli di amministrazione degli enti appartenenti all'ordinamento regionale. Si tratterebbe dell'esercizio di un potere connesso all'applicazione dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Calabria n. 12 del 2005, che prevede un meccanismo di sostituzione automatica degli organi dirigenziali di vertice dell'amministrazione regionale, in relazione ed in occasione del subentro di un «nuovo esecutivo», a seguito della proclamazione degli eletti, per consentire alla nuova compagine politica di munirsi di soggetti «di fiducia», cui attribuire il compito di tradurre in atti di amministrazione attiva le scelte compiute in sede politica.

Secondo il giudice rimettente, il provvedimento impugnato costituirebbe espressione di un potere straordinario implicante una valutazione, connotata da margini di discrezionalità, in ordine alla sussistenza dei presupposti di legge per procedere alla «riorganizzazione degli enti» dipendenti dall'amministrazione regionale, anche se formalmente di natura privatistica, con conseguente configurazione di posizioni di interesse legittimo al corretto esercizio dell'azione amministrativa.

1.4.- In punto di rilevanza, dopo aver ricostruito la genesi di Fincalabra spa, società a capitale pubblico, interamente partecipata dalla Regione Calabria, il giudice *a quo* ha ricordato che l'art. 3, comma 6, della legge della Regione Calabria 11 maggio 2007, n. 9, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2007, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002)», indica, fra gli organi di Fincalabra spa, il consiglio di amministrazione composto da cinque membri, tra cui il presidente, di cui tre nominati dal Presidente della Giunta regionale, individuati tra persone in possesso di requisiti di elevata professionalità e comprovata esperienza quinquennale nelle materie afferenti alle funzioni di competenza dell'ente, due membri, componenti indipendenti, in possesso dei requisiti previsti ai sensi dell'art. 26 del decreto legislativo 1° settembre 1993 n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), d'ora in avanti TUB, nominati dal Consiglio regionale, che svolgono una funzione di supervisione strategica e vigilano con autonomia di giudizio sulla gestione sociale, contribuendo ad assicurare che essa sia svolta nell'interesse della società e in modo coerente con gli obiettivi di sana e prudente gestione.

Fincalabra spa, in definitiva, sarebbe una società riconducibile nel novero di quelle «controllate o partecipate», in relazione alle quali l'art. 1, comma 1, della legge reg. Calabria n. 12 del 2005 prevede la decadenza automatica «degli organi di vertice e dei componenti o dei rappresentanti della Regione nei consigli di amministrazione», «alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale».

Di qui, la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Con il provvedimento amministrativo impugnato, la Regione Calabria ha, infatti, indetto una nuova procedura per la copertura, tra l'altro, della posizione di presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa, sul presupposto che l'incarico del ricorrente fosse decaduto *ope legis*, in attuazione della norma censurata. E qualora venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione in questione, tale incarico - conferito con decreto n. 77 del 2014, per tre esercizi - dovrebbe ritenersi operativo per altri due anni circa, con tutte le connesse conseguenze.

1.5.- In punto di non manifesta infondatezza, il tribunale amministrativo rimettente ha ripercorso la giurisprudenza costituzionale formatasi in materia di spoils system, ricordando che la Corte costituzionale, a partire dalle sentenze n. 103 e n. 104 del 2007, ha riscontrato profili di illegittimità costituzionale in alcune discipline legislative che lo prevedevano e, nel contempo, ne ha meglio delineato i connotati, precisando che la decadenza automatica, in assenza di valutazioni concernenti i risultati raggiunti, condotte nel rispetto del principio del giusto procedimento, risulta in contrasto con l'art. 97 Cost., sotto il duplice profilo della tutela dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, nonché con il principio di continuità dell'azione amministrativa.

Più in particolare, secondo il giudice *a quo*, la Corte costituzionale (oltre alle sentenze in precedenza indicate sono richiamate le sentenze n. 161 e n. 390 del 2008), avrebbe evidenziato che l'attribuzione di un incarico sulla base di una valutazione di alta amministrazione - nella quale assumono rilievo elementi tecnici insieme ad elementi politici, in relazione all'idoneità del soggetto a perseguire l'indirizzo della maggioranza - legittima la revoca dell'incarico, prima della naturale scadenza, soltanto nei casi in cui si riscontrino il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati (o, comunque, cause che legittimerebbero la risoluzione del rapporto per inadempimento). Al contrario, una «causa estranea», costituita dal rinnovo degli organi elettivi, non potrebbe valere a giustificare, sic et simpliciter, la decadenza dall'incarico dirigenziale, ponendosi in contrasto con il principio di distinzione fra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa.



Il tribunale amministrativo rimettente ha dedicato ampio spazio, affermando di condividerle integralmente, alle argomentazioni contenute nella sentenza n. 34 del 2010, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale proprio della norma censurata nel presente giudizio, per violazione degli artt. 97 e 98 Cost., nella parte in cui si applica «ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali e al direttore generale dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Calabria (Arpacal)».

In definitiva, secondo il giudice *a quo*, la Corte costituzionale, con la ricordata sentenza n. 34 del 2010 (seguita dalle sentenze n. 304 del 2010 e n. 246 del 2011), avrebbe delimitato le ipotesi in cui l'applicazione dello spoils system può essere ritenuto coerente con i principi costituzionali, mediante il riferimento ai requisiti della "apicalità" dell'incarico nonché della "fiduciarietà" della scelta del soggetto da nominare, previa valutazione soggettiva di consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico.

Il meccanismo dello spoils system non potrebbe, invece, trovare spazio nelle ipotesi in cui il rapporto tra il nominato e l'organo nominante non sia di collaborazione diretta, ma sia mediato da altre strutture, cui sono affidati i compiti di indirizzo, coordinamento e controllo.

Inoltre, lo spoils system non sarebbe invocabile nei casi in cui la nomina dell'organo dell'amministrazione è subordinata all'espletamento di una procedura pubblica (ad esempio, all'emanazione di un avviso pubblico), che prevede la selezione del soggetto destinatario sulla base dei requisiti oggettivi della preparazione e della professionalità, per l'espletamento di funzioni non direttamente collegate al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma relative, invece, alla sua attuazione, da condurre con neutralità e correttezza.

Al di fuori di tale perimetro, l'applicazione dello spoils system si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., pregiudicando la continuità dell'azione amministrativa, ledendo il principio di buon andamento, sottraendo al titolare dell'incarico, dichiarato decaduto, le garanzie del giusto procedimento (in particolare la possibilità di conoscere la motivazione del provvedimento) e svincolando la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti, con pregiudizio per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Sotto altro aspetto, per il tribunale amministrativo rimettente, viene in rilievo, nella specie, la nomina di un organo tenuto a perseguire risultati ed obiettivi in veste neutrale, nell'espletamento di compiti di natura tecnico-gestionale, nell'ambito di una società partecipata della Regione Calabria che opera in posizione di autonomia, senza che sia richiesta «la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi confronti». La disposizione censurata, ove ritenuta applicabile alla figura del presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa, si porrebbe «in contrasto con il principio di imparzialità, sancito dall'art. 98 Cost.», nella parte in cui mira a garantire l'amministrazione pubblica ed i suoi dipendenti da influenze politiche o di parte e richiede che i pubblici impiegati siano al servizio esclusivo della Nazione (viene richiamata la sentenza n. 333 del 1993).

La disposizione censurata contrasterebbe anche con il principio del legittimo affidamento nella certezza dei rapporti giuridici, desunto dagli artt. 3 e 97 Cost., in quanto l'esigenza di mantenimento dell'incarico, legittimamente conferito dalla pubblica amministrazione all'esito di procedura selettiva, fino alla scadenza del termine prestabilito, sarebbe riconducibile al principio di buon andamento dell'amministrazione, potendo venir meno soltanto nei casi di violazione dei doveri d'ufficio, ovvero di inadempienze agli obblighi contrattualmente assunti o agli obiettivi assegnati.

2.- Con atto depositato il 16 settembre 2015 si è costituita in giudizio la Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta regionale, concludendo per l'inammissibilità o, comunque, per la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

2.1.- La difesa regionale ha evidenziato, in via preliminare, in quanto incidente sull'ammissibilità della questione, il difetto di giurisdizione del giudice *a quo*, a suo dire macroscopico e manifesto, tanto da essere stato più volte dichiarato dalla stessa seconda sezione del tribunale amministrativo rimettente (sono citate ed allegate alcune sentenze pronunciate nel 2015).

Più in particolare, la difesa regionale ha sostenuto che l'impugnato «atto plurimo di avviso» (così definito nella memoria di costituzione) non costituisce un atto di macro-organizzazione afferente ad incarichi di pubblico impiego, ma è la conseguenza di una decadenza automatica (statutariamente regolata, mediante rinvio alla normativa regionale) che non lascia spazio ad alcuna attività discrezionale dell'amministrazione, tanto da non necessitare neppure di formale presa d'atto.

Ancora, ad avviso della difesa regionale, la nomina del ricorrente sarebbe stata totalmente fiduciaria, anche per previsione dello statuto di Fincalabra spa, e sarebbe normativamente individuata come di competenza del Presidente della Giunta regionale, ossia dell'organo al cui venir meno è correlata la decadenza: la stessa giurisprudenza di legittimità, anche a sezioni unite, avrebbe pacificamente individuato, in tali fattispecie, la sussistenza della giurisdizione ordinaria, escludendo qualsiasi potere dell'amministrazione regionale idoneo ad impedire l'operatività della decadenza *ex lege* prevista dalla disposizione in esame, fatta eccezione per quello di conferma nella carica nel termine di quarantacinque giorni (che presuppone la decadenza ed equivarrebbe, nella sostanza, al conferimento di un nuovo incarico allo stesso soggetto).



2.2.- Nel merito, la difesa regionale ha rilevato che la procedura di scelta del ricorrente nel giudizio *a quo* non è mai stata una procedura selettiva, ma, al più, «idoneativa», all'esito della quale verrebbe redatto un elenco di idonei, dal quale l'organo competente (nel caso, il Presidente della Giunta regionale) attinge discrezionalmente per effettuare le nomine.

Del resto, a giudizio della difesa regionale, la scelta del ricorrente - come emergerebbe dagli atti di nomina (pure allegati alla memoria), dai quali non risulterebbe alcuna valutazione comparativa tra più aspiranti - sarebbe avvenuta, nell'ambito dell'elenco degli idonei, in maniera totalmente discrezionale, in quanto fondata sul mero intuitus personae, essendo la fiduciarità dell'incarico addirittura consacrata nell'art. 26 dello statuto societario.

Di qui, la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, poiché la norma censurata non lederebbe alcuno dei parametri evocati dal giudice *a quo*.

3.- Con atto depositato il 10 novembre 2015 si è costituito in giudizio L.M., parte ricorrente nel giudizio *a quo*, concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata dal tribunale amministrativo rimettente.

3.1.- La difesa della parte privata, nelle premesse della memoria di costituzione, ha ripercorso la vicenda amministrativa già illustrata dal TAR Calabria nonché la giurisprudenza costituzionale in materia di spoils system, richiamando le medesime pronunce già evocate dal giudice *a quo*.

In aggiunta alle argomentazioni del giudice rimettente, incentrate sulla violazione degli artt. 3 - sotto il profilo della lesione del principio di affidamento nella certezza dei rapporti giuridici -, 97 e 98 Cost., la parte privata ha sostenuto che la norma censurata violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui non esclude dal proprio campo di operatività figure «tecniche», separate dal potere politico e dunque tali da non dover essere comprese nella caduta «ad effetto domino» per il solo mutamento della compagine politica in un determinato momento storico: sarebbe infatti ragionevole che «una interpretazione costituzionalmente orientata possa ristabilire l'ordine naturale delle cose: ovvero elencare le figure apicali (e di diretta espressione politica) che debbono decadere automaticamente, a differenza delle altre che da tale decadenza debbono restare, per così dire, immuni».

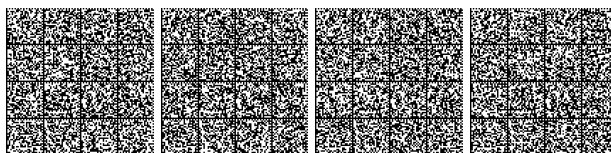
La difesa della parte privata ha evidenziato che la figura del presidente di Fincalabro spa, posta al vertice di una società per azioni totalmente partecipata dalla Regione Calabria, sarebbe «una figura terza ed imparziale che esercita esclusivamente compiti di natura tecnica e gestionale in maniera assolutamente neutrale».

Ha altresì sottolineato come la nomina del ricorrente nel giudizio *a quo* sia avvenuta a seguito di una procedura ad evidenza pubblica, sicché il presidente di Fincalabro spa opererebbe, con autonomia, nella gestione societaria e la relativa nomina richiederebbe competenze tecniche da valutare oggettivamente e non in relazione ad un rapporto di consuetudine politica e personale tra nominante e nominato. Nello svolgimento delle funzioni proprie dell'ufficio, il presidente di Fincalabro spa non collaborerebbe direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, dovendo solo garantire l'attuazione. Non sarebbe perciò necessaria, da parte del nominato, la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica, ma, più semplicemente, si richiederebbe il rispetto del dovere di neutralità, per la gestione di un organismo che risponde ai principi privatistici propri delle società per azioni.

4.- In data 14 ottobre 2016, la Regione Calabria ha depositato ulteriore memoria.

4.1.- In via preliminare, la difesa regionale ha ribadito l'eccezione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, non avendo il giudice *a quo* motivato, in maniera almeno plausibile, sulla sussistenza della propria giurisdizione, emergendo, piuttosto, *ictu oculi* - a parere della Regione Calabria e indipendentemente dall'esito del regolamento di giurisdizione pure instaurato dall'ente - il difetto di giurisdizione eccepito.

La Regione Calabria ha evidenziato - come rilevato dalla stessa Procura generale presso la Corte di cassazione, in sede di conclusioni rese in vista dell'udienza fissata (il 6 dicembre 2016) per la decisione sul regolamento preventivo di giurisdizione proposto nell'ambito del giudizio *a quo* - che l'ordinanza di rimessione risulterebbe altresì contraddittoria in punto di motivazione sulla sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo. Le premesse poste dal TAR Calabria a fondamento del proprio ragionamento troverebbero, infatti, espressa smentita negli stessi argomenti che sorreggono la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale proposte. Ciò, in particolare, si evidenzerebbe laddove il TAR rimettente sostiene che la vicenda scrutinata nel giudizio *a quo* attiene «all'accertamento e/o all'estinzione di un rapporto societario», con particolare riferimento alla decadenza di un membro (il presidente) del consiglio di amministrazione di una società per azioni. Il relativo accertamento fungerebbe «da presupposto logico/giuridico di tutte le domande avanzate in quella sede». L'argomento, a parere della Regione resistente, dimostrerebbe la spettanza della giurisdizione - ex art. 3, commi 2, lettera a), e 3, e art. 4 del decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168 (Istituzione di Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale presso tribunali e corti d'appello, a norma dell'articolo 16 della legge 12 dicembre 2002, n. 273) - all'autorità giurisdizionale ordinaria, ed in particolare alla sezione specializzata in materia d'impresa.



4.2.- Quanto al merito, la Regione Calabria ha ulteriormente motivato la non fondatezza della questione, rilevando che lo statuto della società Fincalabra spa (all'art. 26) qualifica quest'ultima, inequivocabilmente, in termini di società in house della Regione, sicché l'ente territoriale «sovrintende direttamente, senza intermediazione di uffici regionali, sulla gestione societaria, ed esercita, altrettanto direttamente il potere sostitutivo di cui all'art. 20 L.R. 1/06».

Ha poi evidenziato che, ai sensi dell'art. 16 dello statuto di Fincalabra spa, sono solo i due membri del consiglio di amministrazione di nomina consiliare a dover possedere i requisiti di cui all'art. 26 del TUB ed a svolgere le attività di garanzia, di supervisione e vigilanza indicate dall'art. 16 dello statuto societario, laddove la nomina del presidente dell'organo collegiale è di esclusiva pertinenza del Presidente della Giunta regionale (ai sensi dell'art. 19 dello statuto societario) e le cause di decadenza dei componenti (incluso il presidente) sono disciplinate da leggi regionali.

Ne risulterebbe dimostrata, in definitiva, l'assoluta e piena fiduciarietà della nomina, l'assenza di intermediazioni burocratiche tra gli organi di vertice della Regione ed il presidente di Fincalabra spa e la diretta riconducibilità della nomina di quest'ultimo alla discrezionalità del Presidente della Giunta regionale, con esclusione della lesione dei parametri costituzionali invocati dal giudice rimettente.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione seconda, solleva, in riferimento agli artt. 3, 97 e 98 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria).

La disposizione censurata riguarda le nomine degli organi di vertice e dei componenti o dei rappresentanti della Regione nei consigli di amministrazione o negli organi equiparati di un'ampia serie di enti - pubblici o privati, controllati o partecipati dalla Regione - conferite, rinnovate «o comunque rese operative», anche di intesa o di concerto con altre autorità o previa selezione, dagli organi di indirizzo politico regionale. Essa prevede che se tali nomine sono effettuate nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per il rinnovo degli organi di indirizzo politico della Regione, ed anche successivamente a tale data, fino all'insediamento di questi ultimi, i titolari decadono alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale ed i conseguenti rapporti di natura patrimoniale sono risolti di diritto.

1.1.- Il giudice *a quo* evidenzia che il ricorrente, all'esito di una selezione pubblica, per soli titoli, era stato nominato presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa, per tre esercizi, e che, prima della naturale scadenza dell'incarico e a seguito del rinnovo degli organi politici della Regione Calabria - in attuazione della norma censurata, che prevede una sorta di spoils system regionale - gli è stato comunicato l'avvio del procedimento relativo alla presa d'atto della decadenza dall'incarico.

Le questioni di legittimità costituzionale sono dunque sollevate nell'ambito del giudizio che il ricorrente ha promosso per l'annullamento di tale provvedimento, nonché della successiva deliberazione con la quale è stata avviata la selezione pubblica volta alla «ricostituzione delle nomine» delle cariche decadute, di competenza della Presidenza della Regione Calabria, limitatamente alla nomina del presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa, con conseguente accertamento del diritto del ricorrente «alla permanenza, anche quale conferma», nella carica fino a quel momento rivestita.

1.2.- Il tribunale amministrativo regionale rimettente motiva diffusamente sulla sussistenza della propria giurisdizione e, in particolare, sostiene che la deliberazione di avvio della selezione pubblica volta alla sostituzione degli organi decaduti, di nomina presidenziale, rientrerebbe nel campo di applicazione dell'art. 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), trattandosi di provvedimento di rilievo macro-organizzativo, assunto nell'esercizio di un potere connesso all'applicazione della norma censurata.

1.3.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva che, qualora venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, l'incarico del ricorrente dovrebbe ritenersi ancora in essere, con tutte le conseguenze da ciò derivanti.

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ricostruisce, ritenendola riferibile anche alla fattispecie in esame, la giurisprudenza costituzionale in materia di spoils system, e ricorda come un tale sistema risulti compatibile con i principi costituzionali solo se applicato a dirigenti caratterizzati dai requisiti della "apicalità" dell'incarico e della "fiduciarietà" della scelta del soggetto da nominare.

In assenza di tali requisiti, ricorda il rimettente, il meccanismo si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost. Sarebbero infatti pregiudicate la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, oltre ad essere sottratte al titolare dell'incarico, dichiarato decaduto, le garanzie del giusto procedimento (in particolare la possibilità di conoscere la motivazione del provvedimento di decadenza), poiché la rimozione del dirigente risulterebbe svincolata dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti.



Sotto altro aspetto, venendo in rilievo una figura dirigenziale tenuta, in tesi, a perseguire risultati ed obiettivi in veste neutrale, nell'espletamento di compiti di natura tecnico-gestionale, a questa non potrebbe essere richiesta «la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi confronti». Ne conseguirebbe che la disposizione censurata, in quanto applicabile al presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa, violerebbe anche l'art. 98 Cost., nella parte in cui richiede che i pubblici impiegati siano al servizio esclusivo della Nazione, poiché il principio di neutralità mira, da questo punto di vista, a garantire l'amministrazione pubblica ed i suoi dipendenti da influenze politiche o di parte.

La disposizione censurata lederebbe, infine, il principio del legittimo affidamento nella certezza dei rapporti giuridici, desunto dagli artt. 3 e 97 Cost., in particolare arrecando un *vulnus* all'aspettativa di mantenimento dell'incarico legittimamente ottenuto fino alla scadenza del termine prestabilito, in assenza di violazione dei doveri d'ufficio ovvero di inadempienze agli obblighi contrattualmente assunti o di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati.

2.- In via preliminare, deve essere rigettata l'eccezione d'inammissibilità delle questioni, prospettata dalla Regione Calabria sul presupposto del «macroscopico» difetto di giurisdizione del giudice amministrativo rimettente, il quale non avrebbe motivato sul punto in modo plausibile. Tale difetto emergerebbe *ictu oculi*, indipendentemente dall'esito del regolamento di giurisdizione pure instaurato dalla Regione.

Per costante giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 154 del 2015, n. 116 del 2013, n. 279 del 2012, n. 41 del 2011, n. 81 del 2010, n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008), la sussistenza della giurisdizione è un presupposto concernente la legittima instaurazione del giudizio *a quo*, la cui valutazione è riservata al giudice rimettente. Per questa ragione, il difetto di giurisdizione può essere rilevato solo nei casi in cui appaia manifesto, così che nessun dubbio possa nutrirsi sul punto, dovendo invece la relativa indagine arrestarsi, qualora il rimettente abbia espressamente motivato in maniera non implausibile sulla sussistenza della propria potestas iudicandi.

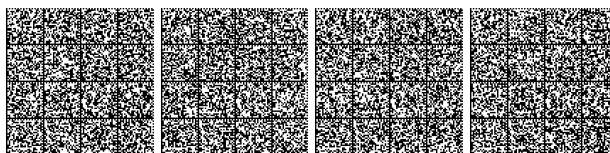
Ebbene, non può ritenersi «macroscopico» l'asserito difetto di giurisdizione, poiché non risulta certa e palese l'assenza di qualsiasi potere dell'amministrazione regionale, in una fattispecie nella quale è dichiarata la decadenza *ex lege* del titolare di un ufficio, è implicitamente negata la sua conferma nell'incarico e, conseguentemente, è avviato il procedimento per la nomina di un diverso titolare (analogamente, sentenza n. 34 del 2010).

La verifica operata da questa Corte - compiuta su di un piano di esclusiva ed astratta non implausibilità della motivazione addotta dal rimettente - è meramente strumentale al riscontro della rilevanza della questione di costituzionalità, sicché, esaurendosi la sua funzione all'interno del relativo giudizio, non è certamente idonea a determinare alcuna preclusione in ordine all'eventuale successivo spiegarsi della cognizione piena sul punto da parte del giudice istituzionalmente preposto alla definizione delle questioni di giurisdizione (così, ancora, sentenza n. 241 del 2008).

3.- Nel merito, le censure mosse all'art. 1, comma 1, della legge reg. Calabria n. 12 del 2005 sono fondate, per violazione dell'art. 97 Cost.

3.1. - Più volte (sentenze n. 228 del 2011, n. 224 del 2010, n. 390 e n. 351 del 2008, n. 104 e 103 del 2007), e in un caso anche con espresso riferimento alla stessa disposizione regionale oggi in esame (sentenza n. 34 del 2010), questa Corte ha affermato l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di disposizioni di legge che prevedano meccanismi di decadenza automatica dalla carica, dovuti a cause estranee alle vicende del rapporto instaurato con il titolare e non correlati a valutazioni concernenti i risultati conseguiti da quest'ultimo, quando tali meccanismi siano riferiti non al personale addetto ad uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n. 304 del 2010), oppure a figure apicali, per le quali risulti decisiva la personale adesione agli orientamenti politici dell'organo nominante, ma ai titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni amministrative di attuazione dell'indirizzo politico, anche quando tali incarichi siano conferiti a soggetti esterni (sentenze n. 246 del 2011, n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008).

In applicazione di tali principi, è stata così affermata, in particolare, l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che prevedevano la decadenza automatica dei direttori generali delle aziende sanitarie locali (sentenze n. 27 del 2014, n. 152 del 2013, n. 228 del 2011, n. 104 del 2007), o anche di altri enti regionali (sentenze n. 20 del 2016 e, ancora, n. 34 del 2010), sul presupposto che essi costituiscono figure tecnico-professionali incaricate non già del compito di collaborare direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma di perseguire gli obiettivi definiti dagli atti di pianificazione e indirizzo degli organi di governo della Regione. Nel giudicare illegittima la decadenza automatica di tali figure a seguito del rinnovo degli organi di indirizzo politico regionale, questa Corte ha dato rilievo al fatto che «le relative nomine richiedano il rispetto di specifici requisiti di professionalità, che le loro funzioni abbiano in prevalenza carattere tecnico-gestionale, e che i loro rapporti istituzionali con gli organi politici della Regione non siano diretti, bensì mediati da una molteplicità di livelli intermedi» (sentenza n. 20 del 2016).



3.2.- Tali considerazioni si attagliano anche al caso del presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabro spa.

Tale società, istituita con legge della Regione Calabria 30 aprile 1984, n. 7 (Partecipazione della Regione alla società finanziaria regionale per lo sviluppo economico della Calabria), è oggi interamente partecipata dalla Regione e qualificata dallo statuto sociale (art. 26, comma 1) quale società in house della Regione; e risulta, dunque, articolazione organizzativa di quest'ultima. Essa rientra certamente nel novero di quelle società «controllate o partecipate» in relazione alle quali la disposizione censurata nel giudizio *a quo* prevede la decadenza automatica degli organi di vertice e dei componenti o dei rappresentanti della Regione nei consigli di amministrazione alla data di proclamazione del Presidente della Giunta regionale.

Non risulta, nel caso di specie, l'esercizio del potere di revoca degli amministratori delle società partecipate da enti pubblici, previsto dal secondo comma dell'art. 2449 del codice civile. È invece in questione una decadenza automatica che la disposizione sospettata d'incostituzionalità collega esclusivamente ad una causa (il rinnovo degli organi di indirizzo politico regionale) indipendente dalle modalità di esecuzione dell'incarico.

Sono, pertanto, applicabili i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di spoils system, e ciò richiede che siano preliminarmente verificate la natura delle funzioni esercitate dall'ente strumentale della Regione Calabria e la posizione in esso ricoperta dal suo presidente, ricorrente nel giudizio *a quo*.

Per espresso dettato normativo - art. 3, comma 2, della legge della Regione Calabria 11 maggio 2007, n. 9, intitolata «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2007, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002)» -, Fincalabro spa esercita funzioni di «attuazione delle politiche regionali di sviluppo socio-economico». Non si tratta, pertanto, di funzioni di collaborazione alla formazione dell'indirizzo politico, bensì di attuazione di quest'ultimo: lo stesso art. 5 dello statuto societario prevede che la società «ha lo scopo prevalente di concorrere, nell'ambito della Programmazione economica e territoriale della Regione Calabria, all'attuazione dei programmi regionali e locali di sviluppo economico, sociale e del territorio in Calabria».

In particolare, sempre per dettato statutario (art. 5, comma 2), Fincalabro spa svolge le attività dirette all'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale e, nel quadro della politica di programmazione, svolge anche attività strumentali alle funzioni della Regione, aventi carattere finanziario e di servizio.

Particolarmente significativo appare il comma 7 dell'art. 5 dello statuto societario: «[i]n quanto strumento esecutivo della Regione (...), la Società riceve l'affidamento diretto delle attività contenute nell'oggetto sociale mediante apposite convenzioni, conformi, nei rapporti con la Regione, ad uno schema di contratto tipo approvato dalla Giunta Regionale».

Per il compimento delle attività sociali, la legge regionale prevede il conferimento al presidente del consiglio di amministrazione (oltre che agli altri due membri nominati dal Presidente della Giunta regionale) di poteri tecnici di gestione.

La nomina del presidente del consiglio di amministrazione è sicuramente fiduciaria (tale è, del resto, espressamente qualificata dall'art. 26, comma 1, dello statuto societario), ma avviene previo avviso pubblico, come stabilito dall'art. 4, comma 1, della legge della Regione Calabria 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità), e come in dettaglio prevede l'art. 3 del Regolamento regionale 16 maggio 2013, n. 5 (Regolamento di organizzazione: procedure e criteri per le nomine e le designazioni di competenza della Giunta regionale nelle società e fondazioni a partecipazione regionale con esclusione di quelle afferenti al Sistema Sanitario). Tale regolamento, all'art. 4, detta anche disposizioni in ordine all'istruttoria sui curricula presentati dai candidati e alla loro valutazione, affidata a un apposito dipartimento istituito presso la Giunta regionale, per la verifica del possesso dei requisiti previsti direttamente dalla legge reg. Calabria n. 9 del 2007 (art. 3, comma 6: elevata professionalità e comprovata esperienza quinquennale nelle materie afferenti alle funzioni di competenza dell'ente). Tale nomina, subordinata al possesso di specifici requisiti di competenza e professionalità e preceduta da «avviso pubblico», presuppone dunque una forma di selezione che, per quanto non abbia natura concorsuale in senso stretto, è tuttavia basata sull'apprezzamento oggettivo, ed eventualmente anche comparativo, delle qualità professionali e del merito degli aspiranti. È perciò da escludere che la scelta possa avvenire in base ad una mera valutazione soggettiva di consentaneità politica e personale fra nominante e nominato.

Ciò, del resto, è strettamente collegato al tipo di funzioni che il nominato è chiamato ad esercitare. Come detto, il presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabro spa non collabora direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma ne deve garantire l'attuazione nei settori pertinenti alle funzioni assegnate a Fincalabro spa. A tal fine, non è necessaria, da parte del dirigente, la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi confronti.



La legge regionale, inoltre, disciplina in modo puntuale i poteri di indirizzo spettanti agli organi regionali nei confronti di Fincalabra spa, prevedendo, tra l'altro, la costituzione di un apposito Comitato di indirizzo - i cui membri sono nominati in parte dal Presidente della Giunta e in parte dal Consiglio regionale - deputato ad esprimere pareri sulla programmazione degli interventi e sui piani di attuazione.

Sempre per espressa previsione legislativa regionale, i rappresentanti regionali negli organi di amministrazione devono inviare una relazione al Dipartimento attività produttive e al Dipartimento controlli sullo stato di attuazione dei programmi gestionali (art. 3, comma 5-*quinquies*, della legge reg. Calabria n. 9 del 2007). Da questo punto di vista, i rapporti fra il presidente di Fincalabra spa e l'organo politico che ha proceduto alla nomina risultano non diretti, ma mediati da strutture dipendenti dalla Giunta regionale.

Ne deriva che il presidente di Fincalabra spa è figura tecnico-professionale, pur nominata fiduciariamente, non titolare di funzioni di collaborazione all'elaborazione di indirizzi politici, ma di funzioni gestionali e di esecuzione, ed è responsabile del perseguimento di obiettivi definiti in appositi atti di pianificazione ed indirizzo, deliberati dagli organi di governo della Regione. Egli non risulta inoltre collegato a tali organi da relazioni istituzionali così immediate da far ritenere determinante la sua personale consonanza agli orientamenti politici degli stessi.

Alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, tale figura non rientra tra quelle alle quali, senza violare i principi di cui all'art. 97 Cost., possano applicarsi meccanismi di decadenza automatica a seguito dell'avvicinarsi degli organi di indirizzo politico regionale.

Pertanto, a causa del contrasto con il ricordato parametro costituzionale, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Calabria n. 12 del 2005 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui tale disposizione si applica al presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa.

Restano assorbite le restanti censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), nella parte in cui si applica al presidente del consiglio di amministrazione di Fincalabra spa.

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

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

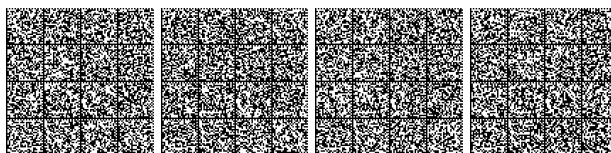
Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 270

Sentenza 9 novembre - 15 dicembre 2016

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Sanità pubblica - Misure di polizia veterinaria finalizzate alla lotta alle malattie infettive trasmissibili - Obbligo di identificazione elettronica per gli animali - Disciplina delle movimentazioni per monticazione - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano.

- Ordinanza del Ministro della salute 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica».

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'ordinanza del Ministro della salute 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica», promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 3-10 agosto 2015, depositato in cancelleria il 10 agosto 2015 ed iscritto al n. 9 del registro conflitti tra enti 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Stephan Beikircher e Michele Costa per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 10 agosto 2015, depositato nella cancelleria di questa Corte nella medesima data, la Provincia autonoma di Bolzano ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all'ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 144, serie generale, del 24 giugno 2015.

2.- La ricorrente premette di avere competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 8, primo comma, numero 21), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol), nelle materie «agricoltura, foreste e Corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, servizi antigrandine e bonifica».



Anche la tutela della salute rientra nella competenza concorrente della Provincia poiché l'art. 117 della Costituzione non riserva allo Stato la competenza esclusiva in detta materia, ma la annovera tra le materie di competenza concorrente delle Regioni ordinarie. Trova, quindi, applicazione l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

L'art. 9, primo comma, numero 10), dello statuto di autonomia, inoltre, attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano la competenza concorrente nella materia «igiene e sanità», e in forza dell'art. 16, alla stessa spetta anche la competenza amministrativa in tale materia.

3.- La Provincia autonoma ricorda di aver già esercitato le proprie competenze nelle suddette materie, adottando numerose leggi.

In particolare, sono richiamate la legge provinciale 19 maggio 2015, n. 5 (Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale delle Venezie e istituzione di una rete di sorveglianza epidemiologica veterinaria), con la quale veniva istituita una rete epidemiologica veterinaria con l'obiettivo di assicurare la sorveglianza nei confronti delle malattie degli animali e delle zoonosi; la legge provinciale 12 gennaio 1983, n. 3 (Esercizio delle funzioni in materia veterinaria e riordino dei servizi veterinari), che all'art. 4 disciplina le attribuzioni del servizio provinciale veterinario, e all'art. 5 attribuisce al Presidente della Provincia la facoltà di adottare i provvedimenti contingibili e urgenti in materia di polizia veterinaria che interessino il territorio di due o più comuni o l'intero territorio provinciale; e la legge provinciale 27 aprile 1995, n. 9 (Istituzione dell'anagrafe provinciale del bestiame e delle aziende di allevamento e disposizioni urgenti nel settore dell'agricoltura), che ha istituito l'anagrafe provinciale del bestiame e delle aziende di allevamento.

4.- Aggiunge la ricorrente che in esecuzione delle suddette disposizioni legislative provinciali, ha emanato, tramite il decreto del direttore del servizio veterinario provinciale 19 agosto 2009, n. 31.12/464892: disposizioni sanitarie per la movimentazione di animali vivi da reddito nella Provincia autonoma di Bolzano; e che, con decreto 29 maggio 2008, n. 31.12/295281 della stessa autorità, aveva emanato nuove disposizioni in materia di identificazione degli animali, prescrivendo una serie di misure per l'identificazione dei capi ovi-caprini.

Rileva, poi, che per quanto concerne i bovini la disciplina si rinviene nel regolamento (CE) 17 luglio 2000, n. 1760/2000 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, e che abroga il regolamento CE n. 820/97 del Consiglio), che prevedeva, prima delle modifiche introdotte dal regolamento (UE) 15 maggio 2014, n. 653/2014 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento CE n. 1760/2000 per quanto riguarda l'identificazione elettronica dei bovini e l'etichettatura delle carni bovine), l'applicazione del marchio auricolare convenzionale apposto su ciascun orecchio degli stessi.

Sottolinea, infine, che il regolamento (UE) n. 653/2014 mira ad introdurre gradualmente modalità di identificazione elettronica, prevedendo che dal 18 luglio 2019 gli Stati dovranno garantire che l'identificazione ufficiale dei bovini possa avvenire anche sulla base di identificatore elettronico.

5.- La Provincia autonoma pone in evidenza che l'ordinanza ministeriale in esame prevede, tra l'altro:

- l'obbligo generalizzato di identificazione elettronica per gli animali;
- la disciplina generalizzata della movimentazione per monticazione;
- le attribuzioni di competenze ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali.

La Provincia autonoma rileva che la Commissione europea, con diverse decisioni ha dichiarato il territorio della Provincia autonoma di Bolzano ufficialmente indenne da leucosi bovina enzootica, da brucellosi bovina, da tubercolosi bovina, da rinotracheite bovina infettiva e da brucellosi ovina e caprina, e ritiene lesive delle proprie competenze le previsioni di cui:

- all'art. 2, rubricato "Obiettivi delle aziende sanitarie locali";
- all'art. 3, rubricato "Identificazione degli animali e registrazione delle attività";
- all'art. 6, rubricato "Misure sanitarie per le stalle di sosta presenti sul territorio nazionale";
- all'art. 9, rubricato "Provvedimenti per gli allevamenti destinati a transumanza, monticazione e pascolo vagante, semibrado e brado permanente";
- all'art. 12, rubricato "Verifiche".

6.- La Provincia autonoma articola il ricorso per conflitto di attribuzione in tre censure.

7.- Con la prima censura la Provincia autonoma di Bolzano deduce la violazione delle competenze provinciali di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto di autonomia e relative norme di attuazione di cui al d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà culturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste), al d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), e al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché all'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.



7.1.- L'ordinanza ministeriale interviene in materia di agricoltura, di patrimonio zootecnico e di tutela della salute pubblica, come si evince dalla lettura del preambolo, così violando le competenze provinciali in materia di agricoltura e patrimonio zootecnico, attribuite dai citati artt. 8, primo comma, numero 21), e 16 dello statuto di autonomia.

Viene altresì violato il principio che esclude l'adozione di regolamenti statali dalle materie di competenza della Provincia, introducendo una disciplina di dettaglio preclusa persino agli atti legislativi.

L'art. 8, primo comma, lettera d), del d.P.R. n. 279 del 1974, sancisce unicamente che resta ferma la competenza degli organi statali in ordine all'importazione e all'esportazione di bestiame da allevamento e da riproduzione, nonché di materiale seminale, mentre, in forza dell'art. 1 del medesimo d.P.R., la Provincia esercita le relative funzioni amministrative ed in base all'art. 10 dello stesso decreto le funzioni amministrative statali già svolte da organi od uffici locali di cui alla lettera d), dell'art. 8, sono state delegate alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

7.2.- L'ordinanza ministeriale violerebbe anche le competenze provinciali in materia di igiene e sanità attribuite dagli artt. 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto, come pure quelle in materia di tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Inoltre questa Corte ha riconosciuto il principio secondo cui lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, non ha titolo per dettare norme in materia di coordinamento finanziario (sono richiamate le sentenze n. 341 del 2009, n. 133 del 2010 e n. 125 del 2015).

In ragione degli artt. 1 e 3 del d.P.R. n. 474 del 1975, la Provincia esercita anche le relative funzioni amministrative, e agli organi statali non sono riservati poteri ispettivi o di controllo.

In particolare, l'art. 3-bis di tale d.P.R. assicura il coordinamento tra le funzioni in materia di igiene e sanità pubblica spettanti alle Province autonome e quelle spettanti agli organi statali.

L'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992 esclude l'esercizio di funzioni amministrative statali nelle materie di competenza proprie delle province autonome.

Quanto al fondamento legislativo dell'ordinanza, non si può considerare tale l'art. 117, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), né l'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale).

Ed infatti, la prima disposizione riguarda unicamente le Regioni ad autonomia ordinaria, mentre la seconda va letta con riferimento alla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 80, primo comma, della medesima legge n. 833 del 1978. Non trattandosi di materia di esclusiva competenza statale in ogni caso lo Stato non può adottare regolamenti, atto a cui è assimilabile l'ordinanza in questione.

Né assumerebbe rilievo la sentenza della Corte costituzionale n. 12 del 2004, atteso che era strettamente attinente ad una fattispecie connessa ad un'emergenza sanitaria, rispetto alla quale lo Stato aveva esercitato la potestà legislativa esclusiva in materia di profilassi internazionale e della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

7.3.- La Provincia autonoma di Bolzano, in relazione al primo motivo del ricorso, nel porre in evidenza le specifiche disposizioni dell'ordinanza ministeriale che assume lesive delle proprie competenze, premette che il proprio territorio è indenne rispetto alle malattie alla cui prevenzione mira l'ordinanza in questione, e che i piani di profilassi e di eradicazione elaborati ed attuati dalle singole Regioni e Province autonome non possono certo essere ricondotti alla materia dell'emergenza sanitaria internazionale, ma più correttamente ricadono nell'ambito della tutela della salute.

La Provincia deduce la lesività delle proprie competenze, come illustrate nel primo motivo, con riguardo alle seguenti previsioni:

- l'introduzione di un obbligo generalizzato d'identificazione elettronica per gli animali e quindi per i bovini, nemmeno previsto dal regolamento (UE) n. 653/2014 (art. 3, comma 1);
- l'autorizzazione delle movimentazioni sul territorio nazionale esclusivamente tramite l'utilizzo del modello informatizzato disponibile nella Banca dati nazionale (BDN) dell'anagrafe zootecnica (art. 3, comma 7);
- l'obbligo di inserire nel sistema informativo SANAN tutte le informazioni relative all'esecuzione delle profilassi previste dall'ordinanza stessa (art. 3, comma 6);
- la previsione, in ragione di prescrizioni e obblighi procedurali, di nuovi costi per la Provincia autonoma (art. 12);
- la previsione ai fini degli spostamenti (art. 9, commi 1) di un rinvio all'identificazione elettronica degli animali e di modalità informatiche per la procedura di autorizzazione agli spostamenti (art. 9, comma 9).

8.- Con la seconda censura, si deduce l'invasione delle competenze provinciali di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto speciale, in relazione all'art. 117, quinto comma, Cost., ed alla norma di attuazione di cui al d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616).



Assume la ricorrente che, ai sensi dell'art. 117, quinto comma, Cost., le Regioni e le Province autonome partecipano dell'attuazione delle norme comunitarie nelle materie di competenza legislativa concorrente e residuale.

Il regolamento (UE) n. 653/2014 mira ad introdurre gradualmente le modalità di identificazione elettronica, prevedendo che dal 18 luglio 2019 gli Stati dovranno garantire che l'identificazione ufficiale dei bovini possa avvenire anche sulla base di un identificatore elettronico. Pertanto, fino a tale data occorre fare riferimento alla marca auricolare convenzionale e l'introduzione di tale sistema è facoltativo.

L'ordinanza, quindi, viola le competenze riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano in materia di trasposizione delle norme europee, introducendo la diretta identificazione elettronica dei bovini senza il rispetto del limite temporale previsto dal regolamento (UE) n. 653/2014, mentre spetta alla Provincia autonoma dare attuazione sul proprio territorio alle norme dell'Unione europea.

9.- Con l'ultima censura la Provincia autonoma prospetta l'invasione delle competenze provinciali di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto speciale di autonomia, in relazione agli artt. 99, 100, 101 e 102 dello statuto medesimo.

L'ordinanza all'art. 3, comma 7, prevede l'utilizzo esclusivo delle modalità informatiche presenti nella Banca dati nazionale dell'anagrafe zootecnica. Tale banca è disponibile solo in lingua italiana e di fatto la maggior parte di utenti della Provincia autonoma di Bolzano non vedrebbe tutelato il diritto all'utilizzo della propria madrelingua.

In tal modo, sarebbero violate le disposizioni statutarie che parificano la lingua tedesca a quella italiana e garantiscono l'uso della madrelingua a tutti i cittadini della Provincia autonoma di Bolzano.

10.- Con atto depositato il 14 settembre 2015 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il conflitto sia dichiarato inammissibile o comunque non fondato.

Assume la difesa dello Stato che le misure dettate con l'ordinanza in esame sono volte a rafforzare e uniformare su tutto il territorio nazionale le attività veterinarie dirette alla prevenzione, al contenimento e alla eradicazione delle malattie infettive trasmissibili, che rappresentano anche pericolose zoonosi per l'uomo.

Ciò, anche nel rispetto della normativa europea in materia.

Il Ministero della salute, infatti, come autorità centrale competente in materia di controlli ufficiali per la sicurezza alimentare e la sanità animale, ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 193 (Attuazione della direttiva 2003/50/CE relativa al rafforzamento dei controlli sui movimenti di ovini e caprini), ha ritenuto necessario, in base all'andamento epidemiologico documentato dal sistema di sorveglianza in atto, intensificare gli interventi di lotta nei territori non ancora sufficientemente indenni, e nel contempo rafforzare le misure di sorveglianza nelle aree ufficialmente indenni, al fine di tutelare la qualifica sanitaria acquisita.

Le misure contenute nell'ordinanza ministeriale tengono conto delle raccomandazioni espresse dalla Commissione europea nei Report audit n. 6879/2013 e n. 8407/2010 del Food Veterinary Office.

Ciò al fine di intervenire rapidamente con misure straordinarie nei territori in cui la persistenza delle malattie considerate ha raggiunto livelli che destano estrema preoccupazione.

L'ordinanza prescrive per i territori non ufficialmente indenni misure straordinarie sulle modalità di allevamento, nonché sulle stalle di sosta dei commercianti, e prevede che le stesse misure possono essere attuate, sulla base della valutazione di rischio, nei territori già ufficialmente indenni, come quello della Provincia autonoma di Bolzano.

Le uniche misure che riguardano indistintamente tutto il territorio nazionale sono:

- l'assegnazione degli obiettivi ai direttori generali delle ASL (art. 2);
- l'obbligo di concordare con il Ministro della salute il diradamento dei controlli (art. 2, comma 4);
- la registrazione nella Banca dati nazionale degli animali già identificati elettronicamente (art. 3, comma 1);
- l'uso dei sistemi informativi nazionali, anche tramite cooperazione applicativa (artt. 3, commi 6 e 7, 6, comma 8, 7, comma 5, e 9, commi 2 e 9).

Queste disposizioni definiscono modalità rivolte a facilitare lo scambio di informazioni tra i diversi livelli dell'amministrazione e tra le diverse regioni, tramite l'informatizzazione degli adempimenti già previsti da norme previgenti, anche ai fini della tempestiva rendicontazione agli organi dell'Unione europea, cui è tenuto il Ministero della salute.

Le altre misure per i territori ufficialmente indenni, quale è la Provincia autonoma di Bolzano sono facoltative e sono applicabili sulla base della valutazione di rischio del servizio veterinario territorialmente competente.

L'Avvocatura dello Stato assume che l'ordinanza verte in materia di profilassi internazionale, con profili che coinvolgono la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché per una residua parte la materia del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale. Tutte materie che appartenendo alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.



L'ordinanza investe l'ambito dei controlli veterinari per la prevenzione e il contenimento della diffusione di malattie infettive degli animali attraverso il rafforzamento e l'armonizzazione delle modalità per lo svolgimento dell'attività dei servizi veterinari sugli allevamenti, sulla movimentazione di bestiame, sull'identificazione e registrazione dei capi.

10.1.- Con riguardo alle disposizioni oggetto di specifica censura il Presidente del Consiglio dei ministri ha osservato quanto segue.

L'art. 2 dell'ordinanza ministeriale, che prevede che le Regioni e le Province autonome assegnano ai direttori generali delle ASL dei territori ufficialmente indenni l'obiettivo prioritario di mantenere la suddetta qualifica sanitaria, non lederebbe le competenze provinciali, limitandosi a ribadire una priorità per tutte le autorità competenti nazionali, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 193 del 2005, per motivi di ordine sanitario ed economico.

Tale previsione non interferisce con quanto previsto dall'art. 3-bis, comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che riguarda i criteri di valutazione dell'attività dei direttori generali, in quanto il raggiungimento dell'obiettivo non è correlato all'attribuzione di indennità integrative.

Quanto previsto dall'art. 3, in relazione all'identificazione degli animali e registrazione delle attività, non sancisce l'obbligo di identificare elettronicamente tutti gli animali, ma quello di registrare nella Banca dati nazionale dell'anagrafe zootecnica gli animali già identificati elettronicamente.

Tale obbligo discende dalla natura dell'identificazione elettronica. Tale forma di identificazione rimane facoltativa.

In relazione all'obbligo di inserire nel sistema SANAN tutte le informazioni relative all'esecuzione e alla programmazione delle attività di profilassi, l'Avvocatura dello Stato osserva che lo stesso discende dalla necessità di rendere disponibili su tutto il territorio nazionale le informazioni rilevanti per la gestione dei piani, e per fini di sorveglianza epidemiologica.

Tale obbligo può essere assolto inserendo i dati richiesti direttamente nel sistema informativo ministeriale, ovvero trasferendo automaticamente al sistema ministeriale, mediante cooperazione applicativa, i relativi dati.

Tale ultima ipotesi ricorre per la Provincia autonoma di Bolzano, in tal modo non vengono alterati i poteri della stessa, né si aggiungono nuovi oneri alle prassi già vigenti.

Quanto alle autorizzazioni per le movimentazioni, l'ordinanza prevede che ci si avvalga di un modello informatizzato, anziché cartaceo, in ossequio agli obiettivi di digitalizzazione e di semplificazione del Governo.

Ciò, quindi, non viola le competenze provinciali, né contrasta con l'art. 41 del d.P.R. 8 febbraio 1954, n. 320 (Regolamento di polizia veterinaria), che riguarda le movimentazioni verso il pascolo.

Anche l'art. 9, riguardante la movimentazione per la monticazione, in conformità alla decisione della Commissione (CE) n. 672 del 2001, non introduce nuovi oneri autorizzativi, ma prevede, esclusivamente, una modalità informatizzata di attuazione di oneri già previsti da norme vigenti.

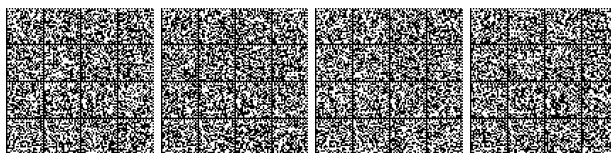
L'art. 12 dà applicazione ad adempimenti già cogenti, prevedendo l'uso di strumenti informatici che rendono omogenea ed immediatamente fruibile la consultazione del dato di attività, e che danno la possibilità di adottare tempestive azioni correttive.

Infine, la difesa dello Stato osserva che il terzo motivo del ricorso non può trovare ingresso in sede di conflitto di attribuzione tra enti, poiché avrebbe dovuto essere fatto valere in sede giurisdizionale, e comunque potrebbe interessare le diverse norme che disciplinano la formazione e la tenuta della banca dati in questione.

11.- In data 28 settembre 2016 la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato memoria con la quale riconosce che, in ragione di quanto esposto dallo Stato, si è attenuato il vulnus relativo al comma 1 dell'art. 3 dell'ordinanza ministeriale, ed insiste, quanto al resto, nelle conclusioni già formulate.

Considerato in diritto

1.- La Provincia autonoma di Bolzano ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all'ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 144, serie generale, del 24 giugno 2015.



2.- Va preliminarmente rilevato in ordine alla previsione, contenuta nell'art. 2 dell'ordinanza ministeriale, dell'assegnazione ai direttori generali delle aziende sanitarie locali da parte delle Regioni e delle Province autonome ufficialmente indenni, tra gli altri, dell'obiettivo di mantenere la qualifica, che essa, pur richiamata nel "fatto" del ricorso, non è oggetto di censure specifiche.

3.- La prima censura investe l'ordinanza sia nel suo insieme che con riguardo ad alcune disposizioni (art. 3, in generale e con riferimento ai commi 1, 6, 7, e art. 9, commi 1 e 9).

3.1.- Quanto all'ordinanza in generale, si prospetta che lo Stato sarebbe intervenuto nelle materie agricoltura, patrimonio zootecnico, igiene e sanità, invadendo le competenze provinciali, di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol), e relative norme di attuazione.

3.2.- La censura non è fondata.

3.3.- A tal fine occorre esaminare le attribuzioni della Provincia autonoma ricorrente nella materia oggetto di disciplina da parte dell'ordinanza ministeriale in esame, tenendo conto della sua *ratio* (*ex plurimis*, sentenza n. 167 del 2014).

L'ordinanza, intitolata «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica», afferma la necessità di rafforzare le misure di identificazione e registrazione degli animali, quale elemento imprescindibile per una efficace lotta alle malattie infettive trasmissibili, e che le pratiche connesse a transumanza/monticazione/demonticazione, il pascolo vagante, l'allevamento allo stato brado o semibrado e le stalle di sosta dei commercianti costituiscono elemento di maggior rischio per la diffusione e la persistenza delle malattie oggetto della medesima ordinanza.

Ritiene necessario e urgente proseguire e intensificare ulteriormente l'attività di lotta alla tubercolosi bovina, alla brucellosi bovina e bufalina, alla brucellosi ovi-caprina, nonché alla leucosi bovina enzootica nei territori nazionali non ancora ufficialmente indenni, alla luce di quanto raccomandato dalla Commissione europea nel Report audit FVO 6979 del 2013 sulla brucellosi svoltosi nelle Regioni Puglia e Calabria, (con l'obiettivo di valutare l'attuazione dei programmi di eradicazione della brucellosi dei bovini e della brucellosi di ovini e caprini, approvati dalla decisione 2012/761/UE della Commissione, nonché i controlli associati in materia di salute pubblica e degli animali), e nel Report audit FVO 8407 del 2010 per la valutazione di attività di eradicazione della tubercolosi, e tenuto conto dei risultati conseguiti con l'adozione di precedenti ordinanze in materia.

3.4.- L'ordinanza ministeriale attiene, quindi, in modo prevalente alla materia di competenza esclusiva dello Stato della «profilassi internazionale», di cui all'art. 117, primo comma, lettera *g*), della Costituzione.

3.5.- Inoltre si è ritenuto che per le misure in questione «La raccolta e la elaborazione di dati, la messa a disposizione in via consultiva di ogni elemento tecnico-scientifico necessario (protocolli operativi di sorveglianza, aggiornamenti costanti della situazione epidemiologica, studio e proposte di misure preventive e repressive per la sanità animale) costituiscono un'azione aggiuntiva - necessariamente unitaria e su base nazionale [...] - e di straordinaria urgenza per una adeguata "salvaguardia a fini di tutela della salute" umana» (sentenza n. 351 del 1999, con riguardo all'emergenza derivante da rischi per gli animali a causa di encefalopatie spongiformi).

Difatti con la sentenza n. 72 del 2013 (riguardante normativa regionale, che sopprimeva nei fatti la certificazione del veterinario della ASL competente in materia di movimentazione del bestiame, sostituendola con una autocertificazione), questa Corte ha ricondotto la disciplina dei controlli veterinari sul bestiame di allevamento nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «profilassi internazionale», e di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

3.6.- Infine, come prospettato dalla difesa dello Stato, vengono anche in rilievo la materia del «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost. nonché quella della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di cui alla successiva lettera *s*), entrambe riservate alla competenza legislativa dello Stato.

3.7.- Tutto ciò comporta l'infondatezza della censura, anche con riguardo, in particolare, alla violazione dei limiti posti alla potestà regolamentare dello Stato.

3.8.- Sempre con la prima censura sono dedotte specifiche censure nei confronti:

- dell'obbligo generalizzato di identificazione elettronica per gli animali, e quindi anche per i bovini (art. 3, comma 1), non previsto dal regolamento (UE) 15 maggio 2014, n. 653/2014 (Regolamento del Parlamento europeo e del consiglio che modifica il regolamento CE n. 1760/2000 per quanto riguarda l'identificazione elettronica dei bovini e l'etichettatura delle carni bovine);

- dell'obbligo anche per i territori ufficialmente indenni, come la Provincia autonoma di Bolzano, di inserimento nel sistema informativo SANAN di tutte le informazioni relative all'esecuzione delle profilassi previste dall'ordinanza ministeriale medesima (art. 3, comma 6);



- delle modalità informatiche delle movimentazioni sul territorio nazionale (art. 3 comma 7);

- della previsione, ai fini degli spostamenti (art. 9, commi 1), della necessità dell'identificazione elettronica degli animali, e di una procedura di «richiesta, conferma e rilascio dell'autorizzazione per gli spostamenti» verso l'alpeggio (art. 9, comma 9), non contemplata né dal regolamento di polizia veterinaria, né dalla disciplina provinciale che riprende la decisione della Commissione CE n. 672/2001.

3.9.- Il conflitto proposto nei confronti dell'art. 3, comma 1, è inammissibile per carenza di interesse, poiché, come riconosciuto dalla Provincia autonoma nella memoria, l'Avvocatura generale dello Stato, nell'atto di intervento, ha chiarito che non viene stabilito alcun obbligo di identificare elettronicamente tutti gli animali, ma solo di registrare presso la Banca dati nazionale (BDN) zootecnica gli animali già elettronicamente identificati.

3.10.- È egualmente inammissibile il conflitto con riguardo all'art. 9, comma 1, che condiziona l'autorizzazione agli spostamenti alla registrazione degli animali identificati elettronicamente, e all'art. 9, comma 9, che prevede: «La procedura di richiesta, di conferma e di rilascio dell'autorizzazione per gli spostamenti di cui ai commi precedenti, è attuata esclusivamente mediante l'utilizzo di apposite funzionalità informatiche presenti nella BDN».

La Provincia autonoma assume che la prima disposizione sia in contrasto con il sistema da essa messo in opera, e che la seconda introduca una procedura di richiesta, di conferma e di rilascio dell'autorizzazione per gli spostamenti verso gli alpeggi, che non è contemplata dal regolamento di polizia veterinaria per le movimentazioni nell'ambito dello stesso Comune, né dalla disciplina provinciale (che peraltro riprende le disposizioni di cui alla decisione della Commissione CE n. 672/2001).

Senonché l'art. 9, comma 1, non pone alcun vincolo obbligatorio per la Provincia autonoma, secondo quanto chiarito dalla difesa dello Stato in relazione all'art. 3, comma 1, come sopra esposto.

Quanto al comma 9, esso disciplina la mera informatizzazione della procedura di richiesta, conferma e rilascio dell'autorizzazione per gli spostamenti di cui ai commi precedenti da 2 a 8, nei cui confronti non è prospettata alcuna doglianza.

3.11.- La prima censura è inammissibile anche con riguardo all'art. 12, in quanto non si specificano le competenze statutarie e costituzionali che si assumono lese facendosi generico riferimento ad un aggravio dei costi e oneri per la Provincia autonoma.

3.12.- Sono invece non fondate le censure rivolte nei confronti dei commi 6 e 7 dell'art. 3, sempre per lesione delle competenze provinciali, rientrando l'oggetto del primo, in particolare, nella «profilassi internazionale», e l'oggetto del secondo nel «coordinamento informatico», di cui alle lettere *q*) ed *r*) dell'art. 117, secondo comma, Cost.

4.- Anche con la seconda censura la ricorrente si duole dell'ordinanza nel suo insieme, deducendo l'invasione delle competenze provinciali a dare attuazione, sul proprio territorio, alle norme dell'Unione europea nelle materie di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto speciale, in relazione all'art. 117, quinto comma, Cost., ed all'art. 6 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616).

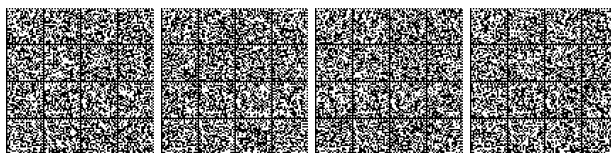
4.1.- Sempre a causa della sussistenza di potestà legislativa esclusiva, non può trovare ingresso la censura formulata con riguardo all'art. 117, quinto comma, Cost., in relazione al regolamento (UE) n. 653/2014 del 15 maggio 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 1760/2000 per quanto riguarda l'identificazione elettronica dei bovini e l'etichettatura delle carni bovine.

Come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentenza n. 250 del 2015), la norma costituzionale si riferisce alla partecipazione delle Regioni «alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari», e riconosce alle Regioni stesse «il potere di attuare gli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza».

5.- Con la terza censura si assume che l'utilizzo esclusivo delle modalità informatiche presenti nella Banca dati nazionale dell'anagrafe zootecnica, disponibile solo in lingua italiana, lederebbe la garanzia dell'uso della madrelingua per tutti i cittadini della Provincia autonoma di Bolzano, alla stregua delle competenze provinciali di cui agli artt. 8, primo comma, numero 21), 9, primo comma, numero 10), e 16 dello statuto speciale di autonomia, in relazione agli artt. 99, 100, 101 e 102 del medesimo statuto speciale.

La Provincia autonoma censura, in particolare, l'art. 3, comma 7, dell'ordinanza ministeriale, secondo cui: «Su tutto il territorio nazionale le movimentazioni degli animali, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente ordinanza, sono autorizzate esclusivamente tramite l'utilizzo del modello informatizzato, la cui funzionalità è resa disponibile nella BDN».

Assume che in tal modo si prevede l'utilizzazione esclusiva delle modalità informatiche presenti nella BDN che è disponibile unicamente in lingua italiana cosicché gli utenti della Provincia autonoma di Bolzano (appartenenti al gruppo linguistico tedesco) non vedrebbero tutelato il diritto all'uso della propria madrelingua.



5.1.- Va rilevato al riguardo che la tutela del bilinguismo è oggetto di un complesso normativo estremamente articolato (vengono in rilievo: il Titolo XI dello statuto speciale di autonomia; il d.P.R. 26 luglio 1976, n. 752, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego»; il d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari»).

Si aggiunga che alla disciplina della Banca dati nazionale zootecnica hanno partecipato tutte le Regioni in generale (acquisita l'intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, veniva approvato il decreto ministeriale 31 gennaio 2002, recante «Disposizioni per il funzionamento dell'anagrafe bovina») e le Province autonome in particolare (il 26 maggio 2005 interveniva accordo tra il Ministro della salute, il Ministro delle politiche agricole e forestali e le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, recante «Approvazione del manuale operativo per la gestione dell'anagrafe bovina»).

5.2.- La mancanza nella terza censura di qualsiasi riferimento a tale contesto e alle ragioni della sopravvenuta inadeguatezza di quanto già stabilito con riguardo, in particolare, alla cooperazione applicativa, non consente di apprezzare la censura stessa e ne determina l'inammissibilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato, in relazione agli artt. 3, comma 1, 9, commi 1 e 9, e 12 dell'ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015, recante «Misure straordinarie di polizia veterinaria in materia di tubercolosi, brucellosi bovina e bufalina, brucellosi ovi-caprina, leucosi bovina enzootica», con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione, promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato, in relazione all'art. 3, comma 7, dell'ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) respinge per il resto il ricorso, dichiarando che spettava allo Stato adottare le ulteriori disposizioni dell'ordinanza del Ministro della salute del 28 maggio 2015.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

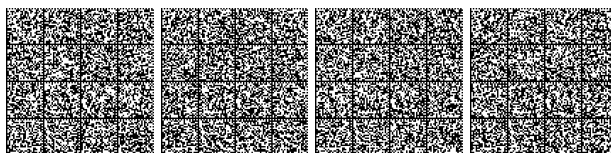
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 271

Ordinanza 9 novembre - 15 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Sostanze stupefacenti o psicotrope - Misure di prevenzione applicate dal questore - Sanzioni.

- Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) - come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49 - art. 4-*quater*, che introduce l'art. 75-*bis* del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4-*quater* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, che introduce l'art. 75-*bis* del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), promossi con due ordinanze del 23 settembre 2015 dalla Corte di cassazione ed una del 14 dicembre 2015 dal Giudice di pace di Chioggia, rispettivamente iscritte ai nn. 27, 28 e 73 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 8 e 15, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti l'atto di costituzione di D.A., depositato fuori termine, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 9 novembre 2016 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che, con due ordinanze di analogo tenore, entrambe del 23 settembre 2015 (r.o. n. 27 e n. 28 del 2016), la Corte di cassazione, sesta sezione penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*quater* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, che introduce l'art. 75-*bis* del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza);

che, in particolare, secondo il rimettente la disposizione censurata, introdotta in sede di conversione del d.l. n. 272 del 2005, avrebbe contenuto disomogeneo rispetto al decreto stesso ovvero, e in via subordinata, che difetterebbe dei requisiti di necessità e urgenza, in tal modo violando il citato art. 77, secondo comma, Cost.;



che il 20 aprile 2016 si è costituita la parte privata D.A. con memoria depositata fuori termine;

che, con ordinanza del 14 dicembre 2015 (r.o. n. 73 del 2016), il Giudice di pace di Chioggia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 75-bis del d.P.R. n. 309 del 1990, introdotto dall'art. 4-quater del d.l. n. 272 del 2005, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 49 del 2006;

che, secondo il rimettente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 77, secondo comma, Cost., per eterogeneità della norma, inserita solo in sede di conversione, rispetto all'originario contenuto del decreto-legge;

che, con atto depositato il 3 maggio 2016, è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata infondata.

Considerato che, con due ordinanze di analogo tenore, entrambe del 23 settembre 2015 (r.o. n. 27 e n. 28 del 2016), la Corte di cassazione, sesta sezione penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-quater del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, che introduce l'art. 75-bis del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza);

che, con ordinanza del 14 dicembre 2015 (r.o. n. 73 del 2016), il Giudice di pace di Chioggia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 75-bis del d.P.R. n. 309 del 1990, introdotto dall'art. 4-quater del d.l. n. 272 del 2005, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 49 del 2006;

che il contenuto del citato art. 4-quater si esaurisce nell'introduzione dell'art. 75-bis del d.P.R. n. 309 del 1990;

che secondo tutti i rimettenti la norma, introdotta solo in sede di conversione del d.l. n. 272 del 2005, sarebbe eterogenea rispetto al contenuto originario del medesimo decreto, con conseguente violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.;

che, secondo la Corte di cassazione, in via subordinata la censurata disposizione di cui all'art. 4-quater dovrebbe ritenersi emessa in carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dal medesimo art. 77, secondo comma, Cost.;

che, in considerazione dell'identità di oggetto, i giudizi debbono essere riuniti;

che, con la sentenza n. 94 del 2016, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-quater del d.l. n. 272 del 2005, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 49 del 2006, che introduce l'art. 75-bis del d.P.R. n. 309 del 1990;

che le sollevate questioni sono, pertanto, manifestamente inammissibili perché divenute prive di oggetto (*ex multis*, ordinanze n. 181 e n. 4 del 2016 e n. 280 del 2013).

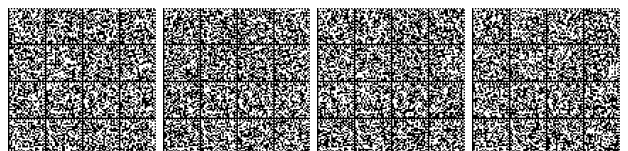
Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-quater del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, che introduce l'art. 75-bis del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), sollevate, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dalla Corte di cassazione e dal Giudice di pace di Chioggia con le ordinanze indicate in epigrafe.



Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160271

N. 272

Sentenza 18 ottobre - 16 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Interventi su edifici non adeguati alle norme sul superamento delle barriere architettoniche, destinati ad attività aperte al pubblico (divieto di peggiorarne le caratteristiche originarie di accessibilità) - Costruzioni in zone sismiche (esclusione della preventiva autorizzazione per gli interventi soggetti a SCIA).

- Legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), artt. 20, comma 1, e 22.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

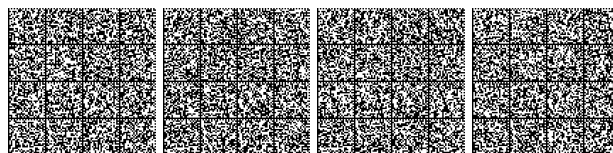
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 20, comma 1, e 22 della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13 - 17 giugno 2015, depositato in cancelleria il 17 giugno 2015 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Emanuela Romanelli per la Regione Liguria.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 13 - 17 giugno 2015, depositato il 17 giugno 2015 e iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, fra gli altri, gli artt. 20, comma 1, e 22 della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale).

1.1.- L'art. 20, comma 1, ha inserito il comma *l-bis* all'art. 5 della legge della Regione Liguria 12 giugno 1989, n. 15 (Abbattimento delle barriere architettoniche e localizzative). Il comma così aggiunto recita: «In caso di opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro, risanamento, ristrutturazione edilizia anche parziale di edifici non già adeguati alle norme sul superamento delle barriere architettoniche che siano sedi di attività aperte al pubblico, le medesime opere non devono determinare un peggioramento delle caratteristiche originarie di accessibilità delle unità immobiliari interessate dalle stesse».

Secondo il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione regionale contrasterebbe con l'art. 82 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)» (di seguito *TUE*), il quale (come statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 111 del 2014) rientra nella materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione.

La disposizione statale (di cui vengono citati i commi 1, 2 e 6) impone di adeguare alle norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche gli edifici pubblici e privati aperti al pubblico che presentino accessibilità e visitabilità limitata. La norma regionale censurata, derogando alle disposizioni contenute nella legislazione dello Stato, avrebbe invaso la sfera riservata alla potestà esclusiva dello Stato.

1.2.- L'art. 22 della legge regionale impugnata ha sostituito il comma 1 dell'art. 6-*bis* della legge della Regione Liguria 21 luglio 1983, n. 29 (Costruzioni in zone sismiche - Deleghe e norme urbanistiche particolari). Il nuovo comma recita: «Nei comuni individuati ai sensi dell'articolo 83, commi 2 e 3, del d.P.R. 380/2001 e successive modificazioni e integrazioni, di cui all'allegato 1 alla presente legge, la Provincia rilascia la preventiva autorizzazione sismica, di cui all'articolo 94 del d.P.R. n. 380 del 2001 e successive modificazioni e integrazioni, ai fini dell'avvio dei lavori relativi agli interventi di nuova edificazione, di sopraelevazione di cui all'articolo 90, comma 1, del citato decreto ed agli interventi sul patrimonio edilizio esistente individuati ai sensi dell'articolo 5-*bis* della presente legge, soggetti a permesso di costruire e a denuncia di inizio attività (DIA) di cui agli articoli 23 e 24 della L.R. n. 16/2008 e successive modificazioni e integrazioni, fermo restando anche per gli interventi ricadenti nel campo di applicazione dell'articolo 21-*bis* della L.R. n. 16/2008 e successive modificazioni e integrazioni il rispetto della normativa statale in materia di norme tecniche per le costruzioni e di costruzioni in zone sismiche. Restano quindi esclusi dalla preventiva autorizzazione sismica gli interventi sul patrimonio edilizio rientranti nel campo di applicazione del predetto articolo 21-*bis* della L.R. n. 16/2008 e successive modificazioni e integrazioni, che sono trasmessi alla Provincia con le modalità di cui all'articolo 6, comma 3, della presente legge e sui quali la Provincia esegue controlli a campione».

La modifica apportata comporta, tra l'altro, che gli interventi sul patrimonio edilizio soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) sono sottratti all'obbligo di preventiva autorizzazione sismica.

In ciò il ricorrente ravvisa due concorrenti ragioni di illegittimità costituzionale.

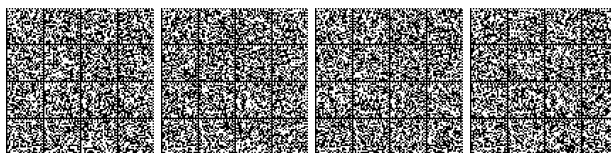
In primo luogo, risulterebbe invasa la competenza esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Le disposizioni sulla SCIA, infatti, attengono ai livelli essenziali delle prestazioni e, in base alla legislazione statale, la SCIA non è applicabile agli atti previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche (art. 19, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»).

In secondo luogo, la norma regionale sarebbe da ricondurre (al di là del profilo disciplinare relativo alla SCIA) alle materie di competenza legislativa concorrente della «protezione civile» e del «governo del territorio», e contrasterebbe quindi con i principi fondamentali della materia stabiliti dall'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001. Quest'ultimo infatti dispone che nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, non si possono iniziare lavori senza la preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione.

1.3.- Con memoria depositata il 27 settembre 2016, il Governo ha ulteriormente precisato gli argomenti posti a fondamento dell'impugnazione. Ha aggiunto inoltre, sulla seconda questione (in tema di costruzioni realizzate in zona sismica), un profilo di contrasto con l'art. 93 del TUE, di cui non vi è traccia nel ricorso introduttivo del giudizio.

2.- Il 24 luglio 2015 si è costituita la Regione Liguria, la quale, nella memoria depositata il 26 settembre 2016, ha replicato alle censure proposte nel presente giudizio.

2.1.- Sull'art. 20, comma 1, la resistente premette che lo scopo della norma (sollecitata dalla «Consulta regionale per i diritti delle persone handicappate») sarebbe di evitare che nella ristrutturazione di spazi privati aperti al pubblico (negozi, bar, ristoranti) comunque non adeguati alle norme sul superamento delle barriere architettoniche vengano inseriti elementi di ulteriore ostacolo alla visitabilità dei locali di vendita, per esigenze estetiche o di mera funzionalità commerciale.



Su queste basi, la disposizione non contrasterebbe con nessuno dei commi dell'art. 82 del TUE invocati dal Governo: non con il primo, che si riferisce all'esecuzione *ex novo* di opere edilizie; non con il secondo, che si riferisce al diverso caso di edifici vincolati, in cui il valore dell'accessibilità può esser realizzato tramite opere provvisori; non con il sesto, che prevede la inagibilità per le opere delle quali sia resa impossibile l'utilizzazione da parte delle persone portatrici di handicap.

2.2.- Quanto all'art. 22, la resistente replica che la norma esenterebbe dalla previa autorizzazione sismica le sole opere edilizie "minori", per la cui realizzazione (ai sensi del comma 01 dell'art. 21-*bis* della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16, recante «Disciplina dell'attività edilizia») un tecnico abilitato deve attestare la conformità dei lavori (anche) alla normativa antisismica. L'autocertificazione del tecnico assicurerebbe il corretto presidio dei valori che stanno alla base della normativa sulle costruzioni in zone sismiche e, al contempo, realizzerebbe una semplificazione procedurale senza invadere le prerogative statali evocate in ricorso.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso con il ricorso in epigrafe questioni di legittimità costituzionale di alcune norme della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), tra le quali gli artt. 20, comma 1 e 22, oggetto del presente giudizio.

1.1.- Vanno riservate a separate pronunce le decisioni sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte con il ricorso in epigrafe.

2.- In primo luogo, il Governo impugna l'art. 20, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, che ha inserito il comma 1-*bis* all'art. 5 della legge della Regione Liguria 12 giugno 1989, n. 15 (Abbattimento delle barriere architettoniche e localizzative). La disposizione regionale, nella parte in cui prevede che «[i]n caso di opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro, risanamento, ristrutturazione edilizia anche parziale di edifici non già adeguati alle norme sul superamento delle barriere architettoniche che siano sedi di attività aperte al pubblico, le medesime opere non devono determinare un peggioramento delle caratteristiche originarie di accessibilità delle unità immobiliari interessate dalle stesse», violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, in riferimento all'art. 82 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)» (di seguito *TUE*), il quale impone di adeguare alle norme sulla eliminazione delle barriere architettoniche gli edifici pubblici e privati aperti al pubblico in cui sia limitata l'accessibilità e la visibilità.

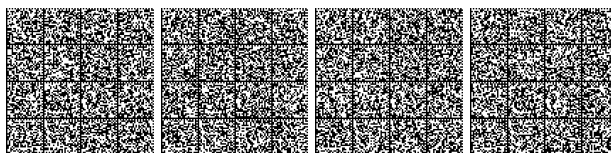
2.1.- La questione è fondata.

L'art. 82 del TUE - rubricato «Eliminazione o superamento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici e privati aperti al pubblico» - prescrive la conformazione degli edifici pubblici e privati aperti al pubblico, di nuova costruzione e già esistenti (qualora siano sottoposti ad interventi di ristrutturazione), ai requisiti costruttivi e funzionali necessari per eliminare ogni ostacolo che si frapponga alla loro utilizzazione da parte di soggetti portatori di deficit anatomici o senso-percettivi.

Le disposizioni in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche, secondo la giurisprudenza costituzionale (da ultimo, la sentenza n. 111 del 2014), attengono alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. La norma impugnata, avuto riguardo al suo oggetto e alla disciplina che introduce, si colloca nel medesimo ambito di materia riservato allo Stato. A quanto previsto dalla legge statale essa apporta tuttavia una significativa deroga.

In particolare, con riferimento alla realizzazione di opere di «ristrutturazione edilizia anche parziale di edifici non già adeguati alle norme sul superamento delle barriere architettoniche che siano sedi di attività aperte al pubblico», la norma regionale si limita a prescrivere che esse non determinino un «peggioramento delle caratteristiche originarie di accessibilità delle unità immobiliari interessate dalle stesse», e questo a fronte della previsione nella legge statale dell'obbligo generale di conformare le strutture immobiliari ai requisiti costruttivi e funzionali necessari per eliminare ogni barriera architettonica.

Ad escludere il contrasto della previsione regionale con quanto previsto nel TUE - che si traduce in un abbassamento del livello di tutela dei portatori di disabilità - non vale l'argomento difensivo formulato dal resistente, secondo cui l'art. 82, comma 1, del testo unico si riferirebbe soltanto alle nuove costruzioni. È sufficiente infatti osservare che la norma statale si riferisce a «tutte le opere edilizie riguardanti edifici pubblici e privati aperti al pubblico che sono suscettibili di limitare l'accessibilità e la visitabilità di cui alla sezione prima del presente capo». Il rinvio alla sezione prima del Capo III della Parte II del TUE, dedicata alla disciplina della «Eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati», esclude ogni dubbio sul fatto che l'obbligo di conformazione opera per i progetti relativi non solo alla costruzione di nuovi edifici ma anche alla ristrutturazione di interi edifici, come prescrive espressamente l'art. 77 del TUE. E d'altro canto, confermano il fatto che la norma statale non si riferisce soltanto alle nuove costruzioni anche i successivi commi dell'art. 82 del TUE, che fanno riferimento fra gli altri agli interventi soggetti a DIA (comma 3) e alle modifiche della destinazione d'uso (comma 5).



In conclusione, limitandosi a prescrivere un obbligo di non peggioramento delle «caratteristiche originarie di accessibilità» per la realizzazione di opere edilizie sugli edifici esistenti, la norma regionale impugnata invade l'ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni rese in favore delle persone portatrici di handicap, alterando la delicata graduazione di interessi rimessa, nel sistema di tutela delle persone disabili, al legislatore statale.

3.- Il Governo impugna inoltre l'art. 22 della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, che ha sostituito il comma 1 dell'art. 6-*bis* della legge della Regione Liguria 21 luglio 1983, n. 29 (Costruzioni in zone sismiche - Deleghe e norme urbanistiche particolari). La disposizione regionale, nella parte in cui esclude dalla preventiva autorizzazione sismica gli interventi sul patrimonio edilizio soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), sarebbe illegittima sotto un duplice profilo.

La disposizione regionale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), in quanto le disposizioni in materia di SCIA attengono alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» e, in base alla legislazione statale (art. 19, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»), la SCIA non è applicabile agli atti previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche.

La norma violerebbe inoltre l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali delle materie della «protezione civile» e del «governo del territorio» dettati dall'art. 94 del TUE, secondo cui, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, non si possono iniziare lavori senza la preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione.

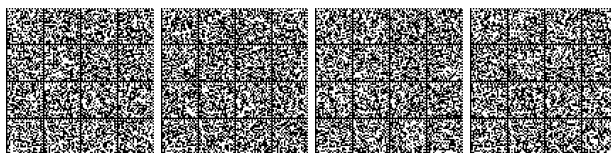
3.1.- Il preteso contrasto dell'art. 22 della legge regionale impugnata con l'art. 93 del TUE in tema di denuncia dei lavori e presentazione dei progetti, menzionato dal Governo soltanto nella memoria depositata a ridosso dell'udienza pubblica e non nel ricorso introduttivo del giudizio, è estraneo al *thema decidendum*, in quanto la tardività della deduzione ne comporta l'inammissibilità.

3.2.- La questione è fondata.

Questa Corte ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che disciplinano gli interventi edilizi in zone sismiche all'ambito materiale del «governo del territorio», nonché a quello della «protezione civile», per i profili concernenti «la tutela dell'incolumità pubblica» (sentenza n. 254 del 2010). In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato di fissare i principi fondamentali (tra le tante, sentenze n. 300 e n. 101 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010, n. 248 del 2009, n. 182 del 2006). Nella richiamata giurisprudenza di questa Corte assumono la valenza di «principio fondamentale» le disposizioni contenute nel Capo IV del TUE, rubricato «Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche», che dispongono determinati adempimenti procedurali, quando rispondono ad esigenze unitarie, da ritenere particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico.

L'art. 94 del TUE, evocato dal Governo a parametro interposto, va qualificato come «principio fondamentale» della materia. La norma prescrive che, nelle località sismiche, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione. Considerata la rilevanza del bene protetto, che coinvolge il valore della tutela dell'incolumità pubblica, la quale non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali, la norma riveste una posizione «fondante» del settore dell'ordinamento al quale pertiene (*ex plurimis*, sentenze n. 282 del 2009, n. 364 del 2006, n. 336 del 2005). Nella sentenza n. 182 del 2006, questa Corte ha affermato che il principio della previa autorizzazione scritta desumibile dall'art. 94 del TUE trae il proprio fondamento dall'intento unificatore del legislatore statale, il quale «è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali». La giurisprudenza successiva - nel confermare l'intento unificatore della disciplina statale in questo ambito (sentenza n. 254 del 2010) - ha ribadito la natura di principio fondamentale della menzionata previsione dell'art. 94 (sentenze n. 64 del 2013 e n. 312 del 2010).

Su queste basi, la norma regionale impugnata, escludendo dalla preventiva autorizzazione sismica gli interventi sul patrimonio edilizio soggetti a SCIA, contrasta con il principio fondamentale secondo cui, nelle zone sismiche, l'autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione condiziona l'effettivo inizio di tutti i lavori, nel senso che in mancanza di essa il soggetto interessato non può intraprendere alcuna opera, pur se in possesso del prescritto titolo abilitativo edilizio.



Non coglie, infine, nel segno l'argomento difensivo della Regione Liguria, secondo cui la disposizione impugnata esenterebbe dalla previa autorizzazione sismica le sole opere "minori" e l'autocertificazione del tecnico sul rispetto della disciplina di settore sarebbe sufficiente a presidiare i valori che stanno alla base della normativa sulle costruzioni in zone sismiche, non coglie nel segno.

In un primo senso, va osservato che l'intera normativa riguardante le opere da realizzarsi in zone dichiarate sismiche ha come ambito di applicazione oggettivo non le nuove costruzioni, ma «tutte le costruzioni la cui sicurezza possa comunque interessare la pubblica incolumità» (art. 83 del TUE; lo stesso art. 94 si riferisce genericamente all'inizio di «lavori», senza limitazioni). Il legislatore applica cioè un concetto trasversale molto ampio, indifferente e autonomo rispetto ad altre classificazioni valesse nella disciplina edilizia, e tendenzialmente omnicomprensivo di tutte le vicende in cui si tratti della realizzazione di un'opera edilizia rilevante per la pubblica incolumità (sul punto, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 12 giugno 2009, n. 3706). Pertanto, la circostanza che l'opera da realizzare consista in interventi sul patrimonio edilizio esistente - alcuni dei quali possono anche presentare rilevante impatto edilizio, come la manutenzione straordinaria, consistente in frazionamenti ed accorpamenti di unità immobiliari, il restauro e il risanamento conservativo, la ristrutturazione edilizia, anche quella comportante la demolizione e ricostruzione di edifici esistenti (interventi tutti rientranti nel campo di applicazione dell'art. 21-bis della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16, recante «Disciplina dell'attività edilizia») - non mette in dubbio il fatto che possa trattarsi comunque di una costruzione da realizzarsi in zona sismica, come tale ricompresa nell'ambito di applicazione dell'art. 94 del TUE.

Sotto altro profilo, va sottolineato come l'autorizzazione preventiva costituisca uno strumento tecnico idoneo ad assicurare un livello di protezione dell'incolumità pubblica indubbiamente più forte e capillare rispetto al meccanismo del controllo ex post ed eventuale, proprio della SCIA.

In definitiva, la norma regionale impugnata, poiché introduce una deroga al principio fondamentale espresso dall'art. 94 del TUE, è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

3.3.- Resta assorbito il concorrente profilo di censura sollevato dal Governo con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 20, comma 1, e 22 della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 273

Sentenza 22 novembre - 16 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Modalità di gestione e reimpiego da parte delle ATER e dei comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti.

- Legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10 (Norme per l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica), art. 5, commi 3 e 5.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 3 e 5, della legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10 (Norme per l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30-31 luglio 2015, depositato in cancelleria il 7 agosto 2015 ed iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2015.

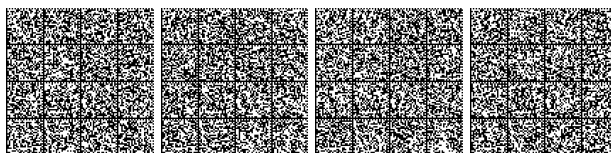
Udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;

udito l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 30-31 luglio 2015, depositato in cancelleria il 7 agosto 2015 e iscritto al n. 81 del registro ricorsi 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 5, commi 3 e 5, della legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10 (Norme per l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica), in riferimento agli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, della Costituzione.

Il ricorrente espone che i commi 3 e 5 prevedono, da un lato, l'obbligo per le Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ATER) abruzzesi di programmare l'utilizzo di una parte dei proventi derivanti dalla vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica per il ripianamento dei loro deficit finanziari, e, dall'altro lato, l'obbligo per i comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti di utilizzare gli stessi proventi «prioritariamente» per interventi di manutenzione straordinaria e recupero degli alloggi, con facoltà di destinarne il venti per cento alla realizzazione di opere di urbanizzazione nei quartieri dove sono localizzati immobili di edilizia residenziale pubblica.



Queste disposizioni non sarebbero “in linea” con l’art. 3, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l’emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, che ha sostituito il comma 1 dell’art. 13 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133. La disposizione prevede, tra l’altro, che le risorse derivanti dalle alienazioni degli immobili di proprietà dei comuni, degli enti pubblici anche territoriali, nonché degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, «[...] devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente».

La norma statale inciderebbe sulla determinazione dell’offerta minima di alloggi destinati ai ceti meno abbienti e, come avrebbe chiarito questa Corte, costituirebbe pertanto espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. (è citata la sentenza n. 121 del 2010, della cui motivazione vengono riprodotti nel ricorso ampi stralci).

Ad avviso del ricorrente, le norme regionali impugnate invaderebbero l’ambito riservato alla potestà legislativa statale, violando gli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto consentirebbero una destinazione dei proventi derivanti dalla vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica diversa da quella prescritta dalla legge statale, nei sensi precedentemente specificati.

Le stesse disposizioni regionali violerebbero, per i medesimi motivi, anche l’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la norma statale invocata come parametro di riferimento esprimerebbe principi fondamentali nelle materie «coordinamento della finanza pubblica» e «governo del territorio».

2.- La Regione Abruzzo non si è costituita.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l’art. 5, commi 3 e 5, della legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10 (Norme per l’alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica), in riferimento agli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera *m*), e terzo comma, della Costituzione.

L’art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2015 reca la rubrica «Gestione e reimpiego dei proventi». I «proventi» ai quali si riferisce la norma sono quelli che derivano dalle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che la legge regionale intende disciplinare in modo organico.

Il comma 3 recita: «Le ATER [Aziende territoriali per l’edilizia residenziale] programmano l’utilizzo dei proventi entro l’esercizio finanziario successivo all’incasso:

a. nella misura minima dell’80 per cento per la manutenzione degli alloggi nonché per la realizzazione dei programmi finalizzati alla valorizzazione, riqualificazione e all’incremento del patrimonio abitativo pubblico anche attraverso la compartecipazione a Programmi di Rigenerazione Urbana, che sono disciplinati dalla Giunta regionale con apposito provvedimento da approvare entro centosessanta giorni dall’entrata in vigore della presente legge;

b. la parte residua può essere utilizzata per il ripiano dei deficit finanziari delle ATER, desunti dai relativi bilanci».

Il comma 5, a sua volta, dispone che: «I Comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti utilizzano i proventi prioritariamente per interventi di manutenzione straordinaria e recupero degli alloggi, il 20 per cento dei proventi può essere destinato alla realizzazione di opere di urbanizzazione nei quartieri dove sono localizzati immobili di Edilizia Residenziale Pubblica».

Queste disposizioni contrasterebbero con l’art. 3, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l’emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, che ha sostituito il comma 1 dell’art. 13 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133. La disposizione prevede, tra l’altro, che le risorse derivanti dalle alienazioni degli immobili di proprietà dei comuni, degli enti pubblici anche territoriali, nonché degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, «[...] devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente».



Ad avviso del ricorrente, la norma statale che prescrive la destinazione esclusiva delle risorse derivanti dalle vendite degli immobili nei sensi specificati inciderebbe sulla determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati ai ceti meno abbienti, esprimendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica. Le norme regionali impugnate, consentendo una destinazione dei proventi delle vendite diversa da quella prescritta dalla legge statale, invaderebbero pertanto l'ambito riservato alla potestà legislativa dello Stato, violando gli artt. 47 e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Le stesse disposizioni regionali violerebbero, per i medesimi motivi, anche l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la norma statale esprimerebbe principi fondamentali nelle materie «coordinamento della finanza pubblica» e «governo del territorio».

2.- Le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri sono in parte inammissibili e in parte fondate.

2.1.- È innanzitutto inammissibile la prima censura, con la quale il ricorrente afferma che l'art. 3, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 47 del 2014, nella parte in cui prevede la destinazione in via esclusiva dei proventi delle alienazioni, inciderebbe sulla determinazione dell'offerta di alloggi destinati ai ceti meno abbienti e sarebbe pertanto «espressione della competenza esclusiva dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione come ripetutamente chiarito dalla Corte Costituzionale (da ultimo, con la sentenza n. 121 del 2010)», sicché le disposizioni impugnate, nel prevedere «da un lato l'obbligo, dall'altro, la facoltà di una diversa destinazione dei proventi derivanti dalla vendita degli alloggi medesimi [...] invadono la potestà legislativa esclusiva statale nella materia 'livelli essenziali delle prestazioni', violando gli articoli 47 e 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione».

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

La recente sentenza n. 38 del 2016 ha confermato tale orientamento in occasione della decisione di un ricorso del tutto simile a quello in esame.

In essa questa Corte ha rilevato in primo luogo che la lamentata violazione dell'art. 47 Cost. non era in alcun modo spiegata nel ricorso. Lo Stato, infatti, non solo aveva evocato il parametro costituzionale in maniera generica ma non aveva offerto argomenti di sorta idonei a far comprendere le ragioni per le quali la previsione costituzionale sarebbe stata violata, e ciò anche volendo ritenere la censura riferita al secondo comma dell'art. 47 Cost., nella parte in cui prevede che la Repubblica «[f]avorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione». Per le stesse ragioni di totale mancanza di motivazione, la questione sollevata ora dallo Stato in relazione alla legge reg. Abruzzo n. 10 del 2015 è inammissibile.

Nella citata sentenza n. 38 del 2016 questa Corte ha ritenuto inoltre che il ricorso dello Stato non fosse sorretto da una motivazione idonea a fare comprendere il significato della censura proposta neppure nella parte in cui lamentava la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., giacché in esso «il ricorrente si limita ad affermare che la norma statale interposta, incidendo sull'offerta minima degli alloggi destinati ai ceti meno abbienti, interviene sui livelli essenziali delle prestazioni nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, ma non offre alcun argomento, né generale né specifico, a supporto della sua affermazione e, di conseguenza, delle ragioni per le quali la norma regionale, nel prevedere la possibilità di una diversa destinazione dei proventi derivanti dalla vendita degli alloggi, interferirebbe con una competenza statale esclusiva».

Nel ricorso qui in esame, il ricorrente aggiunge ad affermazioni di contenuto analogo e connotate dallo stesso grado di genericità il richiamo alla sentenza n. 121 del 2010, della cui motivazione riporta ampi stralci.



Questo richiamo giurisprudenziale, tuttavia, non è sufficiente a colmare le lacune argomentative dell'impugnazione. Per quello che qui interessa, il precedente invocato conferma l'orientamento secondo il quale la materia dell'edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall'art. 117 Cost., si estende su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati ai ceti meno abbienti, espressione della competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni; il secondo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale, che ricade nella materia «governo del territorio»; il terzo livello normativo riguarda invece la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, rientrando nel quarto comma dell'art. 117 Cost.

La precisazione, tuttavia, non contribuisce a chiarire perché la norma statale assunta dal ricorrente a riferimento, nel prevedere che i proventi della vendita degli alloggi siano destinati esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, inciderebbe sull'offerta minima di alloggi ai ceti meno abbienti, né, per altro verso, perché la norma regionale impugnata, nel prevedere che una quota dei proventi possa avere una destinazione diversa, interferirebbe con la competenza statale esclusiva.

2.2.- Con le altre censure, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta l'invasione da parte della Regione della competenza concorrente dello Stato nelle materie «governo del territorio» e «coordinamento della finanza pubblica», con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dovendosi intendere la citata disposizione statale in materia di destinazione dei proventi dalla vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica come espressione di principio fondamentale delle materie stesse. La dedotta lesione della competenza concorrente dello Stato nella materia «governo del territorio» risulta anch'essa priva di adeguata motivazione, in assenza di «indicazioni di sorta sulle ragioni per le quali di questa materia effettivamente si tratterebbe e sul perché la legge impugnata eccederebbe i limiti della potestà concorrente regionale, unitamente all'impossibilità di desumere tali ragioni altrimenti, nel contesto dell'impugnazione» (sentenza n. 38 del 2016).

Il ricorrente, inoltre, omette di esporre le ragioni per cui la norma interposta, là dove stabilisce un vincolo di destinazione esclusiva dei proventi, esprimerebbe un «principio fondamentale» riservato alla potestà legislativa dello Stato nell'evocata materia di competenza concorrente.

Nemmeno in questo caso il richiamo alla sentenza n. 121 del 2010 è idoneo a colmare le lacune della motivazione. Dai passaggi della sentenza riportati in ricorso si desume che la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa riguarda la programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica ed è riconducibile, pertanto, al secondo dei tre livelli normativi nei quali si articola la disciplina dell'edilizia residenziale pubblica, e quindi alla materia «governo del territorio». La precisazione non spiega perché la norma statale assunta a parametro interposto inciderebbe sulla programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica, né perché la norma regionale impugnata interferirebbe con la competenza statale concorrente.

2.3.- Seguendo ancora una volta il percorso segnato con la sentenza n. 38 del 2016, e di fronte a una impugnazione formulata sostanzialmente negli stessi termini, questa Corte ritiene che la censura di violazione delle competenze statali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» superi invece il vaglio di ammissibilità.

La motivazione del ricorso in esame si presenta sostanzialmente simile a quella del ricorso deciso con la sentenza citata, in quanto lo Stato, oltre a riprodurre i testi della norma impugnata e di quella assunta a parametro interposto, rileva che le disposizioni della legge regionale «non sono in linea» con quelle statali, poiché prevedono la facoltà di una destinazione diversa dei proventi che derivano dalla vendita degli alloggi.

Sono messe in evidenza anche in questo caso la natura esclusiva del vincolo di destinazione delle risorse derivanti dalle alienazioni degli alloggi impresso dal legislatore statale e la sua precipua funzionalizzazione alla realizzazione di un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica e «[q]uesti riferimenti, benché succinti, all'oggetto e alla *ratio* della norma interposta, considerata nella sua oggettiva sostanza, [...], risultano di per se stessi evocativi della natura di scelta finanziaria di fondo della previsione statale, senza che a tali fini siano necessarie altre spiegazioni, e sono in grado, in questi stessi termini, di esprimere con sufficiente chiarezza il significato della censura formulata dal ricorrente» (sentenza n. 38 del 2016).

Limitatamente al profilo della lamentata violazione della competenza statale concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», di conseguenza, l'impugnazione è ammissibile.

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



Anche a questo proposito deve essere richiamata la sentenza n. 38 del 2016. In essa è affermato che l'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 47 del 2014, nell'imporre la destinazione esclusiva dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente, esprime una scelta di politica nazionale di non depauperamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, diretta a fronteggiare l'emergenza abitativa e, al tempo stesso, la crisi del mercato delle costruzioni. Si tratta di una scelta che, nell'ambito di un più ampio disegno di politica economica nazionale delineato dal legislatore, mira a finanziare il programma straordinario di edilizia residenziale attraverso piani di alienazioni che privilegiano, come dispone lo stesso art. 3, comma 1, lettera a), la «possibilità di favorire la dismissione degli alloggi nei condomini misti nei quali la proprietà pubblica è inferiore al 50 per cento oltre che in quelli inseriti in situazioni abitative estranee all'edilizia residenziale pubblica, al fine di conseguire una razionalizzazione del patrimonio e una riduzione degli oneri a carico della finanza locale», quindi al fine di conseguire un altro obiettivo generale di finanza pubblica.

Il vincolo di destinazione esclusiva stabilito dalla norma statale va pertanto considerato come l'espressione di un principio fondamentale nella materia «coordinamento della finanza pubblica», con il quale il legislatore statale ha inteso fissare una regola generale di uso uniforme delle risorse disponibili provenienti dalle alienazioni immobiliari, sicché una norma regionale «che consente agli enti di gestione di destinare parte dei proventi delle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a un diverso fine contrasta con il principio dettato dalla norma di riferimento e invade, in questo modo, la competenza concorrente dello Stato nella materia “coordinamento della finanza pubblica”, violando l'art. 117, terzo comma, Cost.» (sentenza n. 38 del 2016).

Come si è visto, l'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2015 consente alle ATER abruzzesi di destinare il venti per cento dei proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi al ripianamento dei loro deficit finanziari (comma 3) e ai comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti di destinare la stessa quota percentuale dei proventi alla realizzazione di opere di urbanizzazione nei quartieri dove sono localizzati immobili di edilizia residenziale pubblica (comma 5), ponendosi così a sua volta in contrasto con il principio di destinazione esclusiva dettato dalla norma di riferimento, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

4.- Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 3 e 5, della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2015.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 3 e 5, della legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2015, n. 10 (Norme per l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica).

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 274

Sentenza 5 ottobre - 16 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Patente a punti - Regime sanzionatorio per il cittadino italiano titolare di patente estera e residente all'estero.

- Decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), art. 6-ter, introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge 1° agosto 2003, n. 214 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 27 giugno 2003, n. 151, recante modifiche ed integrazioni al codice della strada), come modificato dall'art. 24, comma 2, della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

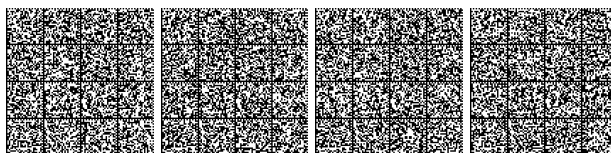
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge 1° agosto 2003, n. 214 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 27 giugno 2003, n. 151, recante modifiche ed integrazioni al codice della strada), come modificato dall'art. 24, comma 2, della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), promosso dal Giudice di pace di Sondrio, nel procedimento civile vertente tra G. L. e il Prefetto di Sondrio, con ordinanza del 7 gennaio 2016, iscritta al n. 86 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 7 gennaio 2016, il Giudice di pace di Sondrio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge 1° agosto 2003, n. 214 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 27 giugno 2003, n. 151, recante modifiche ed integrazioni al codice della strada), come modificato dall'art. 24, comma 2, della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale). Secondo il rimettente, la norma confligge con gli artt. 2, 3 e 16 della Costituzione, nella parte in cui, con riferimento ai cittadini italiani titolari di patente di guida estera, non prevede: 1) l'obbligo di comunicare ogni variazione di punteggio sulla patente, ai sensi dell'art. 126-bis, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada); 2) un sistema per



recuperare i punti decurtati, ai sensi dell'art. 126-bis, comma 4, del Nuovo codice della strada; 3) un premio, per i conducenti che non abbiano commesso infrazioni per due anni, di due punti per biennio fino ad un massimo di dieci punti, ai sensi dell'art. 126-bis, comma 5, del Nuovo codice della strada; 4) il superamento di un esame di idoneità tecnica, in caso di azzeramento del punteggio, per evitare il provvedimento di inibizione alla guida, ai sensi dell'art. 126-bis, comma 6, del Nuovo codice della strada.

2.- Il giudice *a quo* riferisce che un cittadino italiano in possesso di patente svizzera si è opposto, ai sensi dell'art. 205 del Nuovo codice della strada, all'ordinanza con la quale il prefetto di Sondrio gli ha inibito, in modo assoluto, la guida sul territorio italiano, per due anni, a seguito della constatata commissione, tra il gennaio e il dicembre del 2013, di due infrazioni alle norme del Nuovo codice della strada comportanti la detrazione di dieci punti ciascuna ed il conseguente azzeramento del "monte punti" figurativamente disponibile.

3.- Il provvedimento prefettizio è stato adottato in applicazione dell'art. 6-ter della legge n. 214 del 2003 e il rimettente dubita della legittimità costituzionale della disciplina da esso prevista, che ha esteso, a tutti i titolari di patente di guida rilasciata da uno Stato estero, il sistema di decurtazione a punti per evitare che, a parità di infrazioni commesse, i conducenti con patente straniera possano continuare a circolare in Italia, senza subire conseguenze.

4.- Il sistema così delineato avrebbe determinato una disparità di trattamento, poiché per i titolari di patente straniera, a differenza di quelli che sono in possesso di patente italiana, non è prevista la comunicazione della variazione del punteggio a disposizione, ma viene comunicato solo l'ordine di inibizione alla guida, dopo che il suddetto punteggio si è esaurito. Costoro, inoltre, non hanno possibilità di recuperare i punti persi, frequentando appositi corsi ovvero sostenendo un esame di idoneità tecnica, dovendo necessariamente attendere un periodo di tempo predeterminato, pari alla durata della inibizione, per poter riprendere a guidare sul territorio italiano e non beneficiano del meccanismo premiale, di incremento del punteggio per ogni biennio di condotta di guida virtuosa, previsto dall'art. 126-bis, comma 5, del Nuovo codice della strada.

5.- Il giudice *a quo* sottolinea che la disparità di trattamento è ancor più ingiustificata per quei cittadini italiani che, come il ricorrente, vivono all'estero in zone di confine e hanno necessità di transitare quotidianamente sul territorio italiano per motivi lavorativi e personali. La finalità del legislatore, tesa a garantire la sicurezza della circolazione stradale con un sistema di penalizzazione, ma anche premiale, risulterebbe viziata nell'applicazione solo in malam partem nei confronti dei titolari di patente estera.

6.- La previsione normativa dell'art. 6-ter del d.l. n. 151 del 2003, che discrimina i titolari di patente estera, sarebbe, altresì, lesiva della libertà di circolazione e soggiorno tutelata dall'art. 16 Cost., che risulterebbe gravemente compressa dall'impossibilità di guidare, e dei diritti tutelati dall'art. 2 Cost., che verrebbero particolarmente in rilievo in casi di cittadini italiani residenti all'estero, in zone di confine, obbligati a convertire la patente italiana nella patente estera. Per questi ultimi, infatti, la necessità di transitare in Italia con frequenza può integrare una modalità di espressione della propria personalità, sotto il profilo lavorativo, familiare e personale, analogamente a quanto avverrebbe per il ricorrente nel giudizio *a quo*, che svolge parte della propria attività lavorativa in Valtellina ed ha due figli minori e amici residenti in provincia di Sondrio.

7.- In punto di rilevanza il rimettente segnala che l'applicazione della norma comporterebbe il rigetto dell'opposizione all'ordinanza-ingiunzione, non essendo possibile una interpretazione adeguatrice, che la renda compatibile con i principi costituzionali evocati.

8.- E' intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità della questione, per mancata puntuale e circostanziata illustrazione delle vicende processuali, onde consentire il giudizio sulla rilevanza, e la sua infondatezza nel merito.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice di pace di Sondrio, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento agli artt. 2, 3 e 16 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 6-ter del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge 1° agosto 2003, n. 214 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 27 giugno 2003, n. 151, recante modifiche ed integrazioni al codice della strada), come modificato dall'art. 24, comma 2, della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), nella parte in cui estende l'applicazione della decurtazione dei punti della patente ai cittadini italiani titolari della patente estera, senza estendere per costoro l'applicazione dell'intera disciplina prevista per le patenti nazionali, incluso il meccanismo che consente di evitare ovvero di recuperare la perdita totale del punteggio a disposizione.



2.- In particolare, il rimettente censura la previsione secondo cui, in caso di violazioni per un totale di almeno venti punti, al conducente, cittadino italiano, titolare di patente estera viene inibita la guida in Italia, per un tempo inversamente proporzionale a quello occorso per consumare i punti, senza estendere in suo favore la disciplina prevista dai commi 3, 4, 5 e 6 dell'art. 126-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), che, per i titolari di patente italiana, prevedono, rispettivamente, l'obbligo di comunicare ogni variazione di punteggio; la possibilità di frequentare corsi per il recupero dei punti decurtati; la concessione di un premio, in caso di mancanza di infrazioni per due anni, pari a due punti per biennio, fino ad un massimo di dieci punti; la possibilità di sostenere l'esame di idoneità tecnica di cui all'art. 128 del Nuovo codice della strada, in caso di azzeramento del punteggio, per evitare il provvedimento di inibizione alla guida.

3.- In ordine all'ammissibilità della questione, la sua rilevanza nel giudizio *a quo* è fatta derivare dal rimettente dalla impossibilità di applicare al cittadino italiano, residente all'estero e con patente estera, il meccanismo sanzionatorio attenuato previsto per la patente a punti italiana; e quindi l'opposizione all'ordine di inibizione alla guida emesso del prefetto dovrebbe essere rigettata, poiché la decurtazione del punteggio, applicata a seguito delle infrazioni commesse, non avrebbe potuto essere evitata e non sarebbe recuperabile in alcun modo.

4.- La questione è parzialmente fondata.

5.- Il giudice *a quo*, pur adombrando l'illegittimità costituzionale dell'intera normativa, solleva la questione con specifico riferimento alla situazione del cittadino italiano residente all'estero e con patente estera, che viene discriminato nell'applicazione del sistema sanzionatorio.

6.- La difformità del meccanismo sanzionatorio delle condotte di guida, che inibisce l'accesso all'esame di idoneità tecnica per la revisione della patente a quei cittadini italiani che sono titolari di patente estera e risiedono al di fuori dal territorio nazionale, deriva dalla diversità delle fattispecie poste a confronto poiché, a parità di infrazioni commesse, comportanti la decurtazione totale del punteggio, la sanzione incide, in caso, di patente italiana, sullo stesso titolo abilitativo, portando alla sua sospensione, e in caso di patente estera, sulla sola facoltà di guidare in Italia.

7.- La *ratio* di fondo del meccanismo della patente a punti risiede nell'esigenza di dare una pronta risposta per garantire in modo non irragionevole la sicurezza della circolazione. Essa va garantita in relazione a tutti i conducenti, siano essi titolari di patente estera o italiana; e infatti il meccanismo della decurtazione del punteggio viene esteso anche ai primi e la sanzione finale è costruita in maniera da assicurare tale esigenza, essendo indifferente che il suo raggiungimento sia ottenuto per mezzo della sospensione del titolo alla guida ovvero della inibizione a circolare in Italia.

8.- Sulla scorta di tali considerazioni, un meccanismo sanzionatorio che consente al solo titolare di patente italiana, e non anche al cittadino italiano titolare di patente estera, a fronte della decurtazione totale del punteggio, di dimostrare, sostenendo un apposito esame, di essere ancora idoneo alla guida e di non costituire un pericolo per la sicurezza stradale, è irragionevole rispetto alla causa giustificativa della disposizione, che invece impone una disciplina uniforme in funzione del raggiungimento del fine di sicurezza della circolazione. La norma censurata è, quindi, illegittima nella parte in cui non consente al cittadino italiano residente all'estero e titolare di patente estera, in caso di azzeramento del punteggio, di sostenere un esame di idoneità tecnica per la revisione della patente, onde evitare il provvedimento di inibizione alla guida in Italia.

9.- Analoga irrazionalità non è, invece, riscontrabile con riferimento alla restante disciplina della patente a punti. L'obbligo di comunicazione di tutte le variazioni di punteggio, con finalità deterrente dell'ulteriore commissione di infrazioni comportanti la perdita aggiuntiva di punteggio, e il meccanismo di recupero di quest'ultimo, per mezzo della frequenza di appositi corsi o degli incrementi premiali per buona condotta di guida, costituiscono strumenti agevolativi orientati alla sicurezza della circolazione stradale; tuttavia, poiché la loro mancata applicazione non produce l'effetto di frustrare il fine ultimo della norma, non è irragionevole che essi siano stati riservati dal legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, al solo titolare di patente italiana.

Invero, tali tecniche di conservazione del complessivo punteggio mal si attagliano alla situazione del cittadino italiano titolare di patente estera, che si presume non guidi abitualmente sul territorio italiano, né si può tener conto di una consuetudine di guida svolta nello Stato estero di residenza dove, evidentemente, il titolare di patente estera abitualmente circola.

In particolare, il sistema premiale per la guida virtuosa, che consente al titolare di patente italiana di incrementare i propri punti, non può, evidentemente, essere applicato, giacché l'assenza di infrazioni potrebbe essere determinata soltanto dalla mancanza di circolazione in Italia nel periodo di riferimento.

Conseguentemente, perde rilievo anche l'argomentazione circa la mancata comunicazione dello stato del punteggio, che, appunto, per i titolari di patente italiana, prevede non solo la decurtazione, ma anche l'indicazione dei punti recuperati. Il titolare di patente estera riceve comunque, con la notifica della contravvenzione, anche la comunicazione dei punti volta a volta persi.



Infine, in considerazione della circostanza per la quale si deve presumere che il titolare di patente estera viva e guidi prevalentemente all'estero, assume carattere marginale e, quindi, ben riferibile alla legittima scelta del legislatore, la sua esclusione dalla possibilità di svolgere in Italia corsi di recupero.

10.- Parimenti non fondate sono le censure sollevate con riferimento agli artt. 2 e 16 Cost. La sanzione amministrativa conseguente all'applicazione della disciplina normativa censurata inibisce il solo esercizio del diritto di guida e non limita il diritto di circolare (in tal senso sentenza n. 6 del 1962), né in tale diritto si sostanzia l'esplicazione della personalità del soggetto, sotto il profilo familiare e lavorativo, potendo l'inibizione incidere sulle sole modalità pratiche della sua realizzazione.

11.- In conclusione, la disciplina censurata dal rimettente concreta una violazione del principio di uguaglianza, lesiva dell'art. 3 Cost., in quanto la norma che stabilisce l'inibizione alla guida è costituzionalmente illegittima in riferimento alla mancata previsione della possibilità, per il cittadino italiano titolare di patente estera, di essere ammesso ad una prova di idoneità tecnica alla guida, come è, invece, previsto per i titolari di patente italiana.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6-ter del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge 1° agosto 2003, n. 214 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 27 giugno 2003, n. 151, recante modifiche ed integrazioni al codice della strada), come modificato dall'art. 24, comma 2, della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), nella parte in cui non estende al cittadino italiano titolare di patente estera la disciplina di cui all'art. 126-bis, comma 6, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), in caso di azzeramento del punteggio, per evitare il provvedimento di inibizione alla guida.

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 6-ter del d.l. n. 151 del 2003, come modificato dalla legge n. 214 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 16 Cost., dal Giudice di pace di Sondrio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

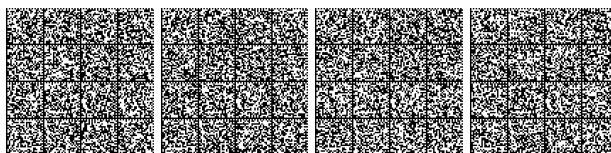
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160274



N. 275

Sentenza 19 ottobre - 16 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Istruzione - Servizio di trasporto ed assistenza agli alunni disabili - Obbligo di contribuzione della Regione alle spese sostenute dalle Province, nella misura del 50% e nei limiti della disponibilità finanziaria.

- Legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), art. 6, comma 2-*bis*, aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)».

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-*bis*, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, nel procedimento vertente tra la Provincia di Pescara e la Regione Abruzzo, con ordinanza del 19 marzo 2014, iscritta al n. 123 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 30, prima serie speciale, dell'anno 2014.

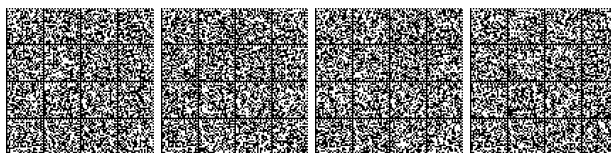
Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato Fabio Francesco Franco per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 19 marzo 2014, il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-*bis*, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante: «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)», nella parte in cui prevede che, per gli interventi di cui dall'art. 5-*bis* della legge regionale n. 78 del 1978, la Giunta regionale garantisce un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa».



2.- Espone il giudice *a quo* di essere investito della domanda con cui la Provincia di Pescara ha chiesto il pagamento del contributo, pari al 50%, delle spese necessarie e documentate per lo svolgimento dei servizi di cui all'art. 5-bis della legge della Regione Abruzzo n. 78 del 1978, in particolare del servizio di trasporto degli studenti disabili, riferite alle annualità 2006-2012. Sulla base della citata norma, la Provincia aveva approvato e trasmesso annualmente alla Regione i piani degli interventi, relazionando per ciascun anno sulle spese sostenute e sulle attività svolte. A fronte di ciò la Regione aveva erogato, per le varie annualità, finanziamenti per somme inferiori a quelle documentate dalla Provincia con una differenza pari ad euro 1.775.968,04. Il mancato finanziamento del 50% delle spese effettuate avrebbe determinato nel tempo un indebitamento tale da comportare una drastica riduzione dei servizi per gli studenti disabili, compromettendo l'erogazione dell'assistenza specialistica e dei servizi di trasporto.

3.- La Regione non ha contestato l'ammontare degli importi spesi dall'amministrazione provinciale, tuttavia ha eccepito che, in virtù dell'art. 6, comma 2-bis, della legge regionale censurata, il proprio obbligo di corrispondere il 50% delle suddette spese trova un limite nelle disponibilità finanziarie di bilancio.

4.- In via preliminare sull'ammissibilità del ricorso amministrativo, il rimettente rappresenta che l'adempimento degli obblighi patrimoniali in contestazione riguarderebbe i limiti della provvista finanziaria necessaria allo svolgimento del servizio pubblico e, quindi, i profili organizzativi di esso, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo; la mancata tempestiva impugnazione degli atti di stanziamento e di pagamento emessi dalla Regione non sarebbero di ostacolo alla decisione, poiché tali atti costituirebbero meri dinieghi o riconoscimenti di debito, non preclusivi dell'accertamento giurisdizionale della misura dell'obbligazione dedotta.

5.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il TAR dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo n. 78 del 1978, in riferimento all'art. 10 Cost., in relazione all'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità - adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, e all'art. 38 Cost., che assicurano il diritto allo studio delle persone con disabilità, poiché l'effettività di tale diritto risulterebbe pregiudicata dal condizionamento dell'erogazione del contributo, al trasporto degli studenti disabili, alle disponibilità finanziarie, di volta in volta, determinate dalle leggi di bilancio.

6.- In particolare il giudice *a quo* ritiene che la scelta di prevedere un cofinanziamento regionale del servizio di trasporto e assistenza ai disabili denuncia la necessità di esso, deducendosi da ciò che le Province non sarebbero, evidentemente, in grado di far fronte alle esigenze del servizio in maniera autonoma. Tuttavia, la norma censurata darebbe immotivata e non proporzionata prevalenza alle esigenze di equilibrio di bilancio e non assicurerebbe una adeguata, stabile e certa tutela al diritto all'educazione e all'istruzione degli alunni affetti da grave disabilità, che necessitano del trasporto per la frequenza scolastica.

7.- Rileva, in proposito, il giudice *a quo* che, una volta assunta la decisione di contribuire al servizio, la determinazione della misura del finanziamento non potrebbe essere rimessa alle mere decisioni dell'amministrazione regionale, poiché ciò trasformerebbe l'onere della Regione in una posta aleatoria ed incerta, la cui entità, in mancanza di limiti predeterminati dalla legge, potrebbe essere arbitrariamente ridotta, per finanziare beni ed interessi che non godono di tutela piena ed incondizionata al pari del diritto allo studio del disabile, con conseguente sacrificio della sua effettività.

8.- Prosegue il rimettente che il rilievo costituzionale di tale diritto costituisce un limite invalicabile all'intervento discrezionale del legislatore, così che il nucleo di garanzie minime per renderlo effettivo dovrebbe essere assicurato al di là di ogni esigenza di bilancio, garantendosi certezza, stabilità e obbligatorietà del finanziamento.

9.- Viceversa l'inciso «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio», contenuto nell'art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo n. 78 del 1978, legittimerebbe una decisione arbitraria della Regione di coprire in modo discontinuo i costi del servizio, gestito in conformità del piano previsto dall'art. 6 della medesima legge.

10.- In tal modo, il godimento del diritto allo studio degli studenti disabili, tutelato dalla Costituzione, sarebbe rimesso ad arbitrari stanziamenti di bilancio di anno in anno decisi dall'ente territoriale e, nella fattispecie, dalla norma censurata. Quest'ultima considererebbe le spese per i contributi alle Province per il servizio di trasporto degli alunni disabili come spese non obbligatorie, cosicché i contributi regionali per il trasporto dei disabili potrebbero essere ridotti già nella fase amministrativa di formazione delle unità previsionali di base, senza che di ciò vi sia alcuna evidenza o limite a garanzia dell'effettivo godimento dei diritti costituzionalmente garantiti.

11.- Il finanziamento del servizio potrebbe essere ridotto in modo repentino e incontrollato, di anno in anno, rendendo del tutto variabile ed inattendibile la continuità e la pianificazione dell'organizzazione dello stesso da parte delle Province, con inevitabili ripercussioni sulle famiglie e sulla possibilità di queste di poter assicurare la frequenza scolastica ai propri figli.



12.- In ordine alla rilevanza della questione, il giudice *a quo* segnala che, non essendo contestata tra le parti del giudizio *a quo* l'entità delle somme spese per l'erogazione del servizio, la pretesa della ricorrente Provincia in tale giudizio troverebbe il fondamento nella parte della disposizione impugnata che regola la copertura della spesa complessiva (successivamente limitata dalla clausola di salvaguardia che consente alla Regione di dimensionare ad libitum la propria quota di copertura); pertanto, la questione di costituzionalità sarebbe pregiudiziale alla definizione della suddetta pretesa.

13.- Si è costituita la Regione Abruzzo contestando la fondatezza della questione poiché, ai sensi dell'art. 139 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione degli alunni disabili, tra cui è compreso il servizio di trasporto dall'abitazione alla sede scolastica, è di competenza della Provincia e la Regione non ha alcun obbligo di illimitata compartecipazione ai costi necessari al suo svolgimento.

14.- In ogni caso, la difesa regionale rappresenta che l'effettività del diritto allo studio del disabile deve essere bilanciato con altri diritti costituzionalmente rilevanti e, in particolare, con il principio di copertura finanziaria e di equilibrio della finanza pubblica, di cui all'art. 81 Cost.; che il limite della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio «costituirebbe una legittima scelta fra prestazioni essenziali, gratuite, e non essenziali, eseguibili dietro pagamento di un contributo, da effettuarsi in relazione alle finalità perseguite, ed alle esigenze dell'utenza di base»; che la possibilità di accedere ad una interpretazione costituzionalmente conforme della normativa censurata e il suo mancato esperimento da parte del giudice *a quo*, comporterebbero l'inammissibilità della questione; e, infine, che la determinazione della misura del contributo da parte della Regione non sarebbe arbitraria, poiché essa viene effettuata sulla scorta dei piani preventivi di intervento per il diritto allo studio dei disabili, predisposti dalla stessa Provincia, sulla base delle necessità riscontrate nell'anno scolastico in corso e di quelle dichiarate dal genitore dello studente che si iscrive alla scuola secondaria superiore.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento all'art. 10 - in relazione all'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18 - e all'art. 38 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-*bis*, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)», nella parte in cui prevede, per gli interventi previsti dall'art. 5-*bis* della medesima legge e, in particolare, per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti portatori di handicap o di situazioni di svantaggio, che la Giunta regionale garantisce un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa».

2.- Il giudice *a quo* ritiene che il condizionamento dell'erogazione del contributo alle disponibilità finanziarie, di volta in volta determinate dalla legge di bilancio, trasformi l'onere della Regione in una posta aleatoria e incerta, totalmente rimessa alle scelte finanziarie dell'ente, con il rischio che esse divengano arbitrarie, in difetto di limiti pre-determinati dalla legge, risolvendosi nella illegittima compressione del diritto allo studio del disabile, la cui effettività non potrebbe essere finanziariamente condizionata.

3.- In via preliminare, occorre premettere che non incide sulla rilevanza della questione sollevata, l'avvenuto trasferimento ai Comuni delle funzioni amministrative già attribuite, conferite o comunque esercitate dalle Province (tra le quali quelle in materia di assistenza scolastica e diritto allo studio), per effetto della sopravvenuta legge della Regione Abruzzo 20 ottobre 2015, n. 32, (Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle Province in attuazione della legge n. 56/2014), in attuazione alla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni).

3.1.- In proposito, infatti, va rilevato che, nel giudizio *a quo*, la Provincia di Pescara ha agito per vedersi corrispondere il contributo del 50% per il servizio di trasporto per i disabili svolto tra il 2006 ed il 2012, che resta regolato dalla normativa antecedente al riordino operato dalla legge reg. Abruzzo n. 32 del 2015.



3.2.- Pertanto, poiché la Regione non ha contestato le spese sostenute dalla Provincia, ma ha determinato l'entità effettiva del proprio contributo, in misura inferiore al 50% di esse, facendo applicazione dell'art. 6, comma 2-*bis*, della legge reg. Abruzzo n. 78 del 1978, che integra il presupposto autorizzatorio della spesa iscritta in bilancio, la questione di legittimità costituzionale di tale norma è pregiudiziale alla decisione da adottare nel giudizio *a quo*.

4.- Nel merito la questione è fondata.

Il diritto all'istruzione del disabile è consacrato nell'art. 38 Cost., e spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale.

5.- La natura fondamentale del diritto, che è tutelato anche a livello internazionale dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, impone alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» (sentenza n. 80 del 2010), tra le quali rientra il servizio di trasporto scolastico e di assistenza poiché, per lo studente disabile, esso costituisce una componente essenziale ad assicurare l'effettività del medesimo diritto.

6.- Nella specie il legislatore regionale si è assunto l'onere di concorrere, al fine di garantire l'attuazione del diritto, alla relativa spesa, ma una previsione che lasci incerta nell'an e nel quantum la misura della contribuzione, la rende aleatoria, traducendosi negativamente sulla possibilità di programmare il servizio e di garantirne l'effettività, in base alle esigenze presenti sul territorio.

7.- Si deve ritenere che l'indeterminata insufficienza del finanziamento condizioni, ed abbia già condizionato, l'effettiva esecuzione del servizio di assistenza e trasporto come conformato dal legislatore regionale, violando in tal modo il precetto contenuto nell'art. 38, terzo e quarto comma, Cost.

Tale effettività non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto, nel quadro dei compositi rapporti amministrativi e finanziari degli enti territoriali coinvolti. Difatti l'affidamento generato dalla previsione del contributo regionale condiziona la misura della disponibilità finanziaria della Provincia e degli altri enti coinvolti nell'assolvimento del servizio in questione.

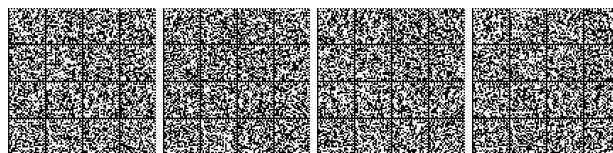
Non può neppure essere condivisa in tale contesto la difesa formulata dalla Regione secondo cui ogni diritto, anche quelli incompressibili della fattispecie in esame, debbano essere sempre e comunque assoggettati ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili.

Innanzitutto, la sostenibilità non può essere verificata all'interno di risorse promiscuamente stanziati attraverso complessivi riferimenti numerici. Se ciò può essere consentito in relazione a spese correnti di natura facoltativa, diverso è il caso di servizi che influiscono direttamente sulla condizione giuridica del disabile aspirante alla frequenza e al sostegno nella scuola.

In secondo luogo, è proprio la legge di cui fa parte la norma impugnata a conformare in concreto le situazioni soggettive oggetto di assistenza (senza poi farne conseguire il necessario finanziamento per effetto del richiamato inciso riduttivo).

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che «in attuazione dell'art. 38, terzo comma, Cost., il diritto all'istruzione dei disabili e l'integrazione scolastica degli stessi sono previsti, in particolare, dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate)», la quale «attribuisce al disabile il diritto soggettivo all'educazione ed all'istruzione a partire dalla scuola materna fino all'università»; e che «la partecipazione del disabile «al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce [...] un rilevante fattore di socializzazione e può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato (sentenza n. 215 del 1987)»» (sentenza n. 80 del 2010).

8.- La disposizione impugnata è peraltro incoerente anche rispetto al quadro normativo complessivo dei finanziamenti destinati ai servizi a rilevanza sociale quale risultante dalla legge di bilancio, alla quale essa demanda la quantificazione ridotta del finanziamento. In tal modo viene reso generico ed indefinito il finanziamento destinato a servizi afferenti a diritti meritevoli di particolare tutela, rendendo possibile - come esattamente affermato dal giudice rimettente - che le risorse disponibili siano destinate a spese facoltative piuttosto che a garantire l'attuazione di tali diritti. Pertanto, pur essendo la disposizione in questione appartenente a un contesto distinto da quello della legge di bilancio, la sua influenza su quest'ultima provoca un risultato normativo non conforme a Costituzione.



9.- La garanzia del 50% della copertura del servizio di assistenza ai disabili appartiene alla conformazione della struttura e dell'organizzazione del servizio stesso. Pertanto, l'indeterminatezza del finanziamento determina un vulnus all'effettività del servizio di assistenza e trasporto, come conformato dal legislatore regionale, con conseguente violazione dell'art. 38, terzo e quarto comma, Cost.

10.- D'altronde va considerato che, sebbene il legislatore goda di discrezionalità nell'individuazione delle misure per la tutela dei diritti delle persone disabili, detto potere discrezionale trova un limite invalicabile nella necessità di coerenza intrinseca della stessa legge regionale contenente la disposizione impugnata, con la quale viene specificato il nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati. Dunque il livello delle prestazioni dovute, mentre appare salvaguardato dalla legge regionale nel suo complesso ed in particolare nella parte che prevede una pianificazione del fabbisogno degli interventi, nonché un preciso rendiconto degli oneri sostenuti, risulta poi vanificato dalla prescrizione contraddittoria che subordina il finanziamento (da parte regionale) degli interventi alle politiche ed alle gestioni ordinarie del bilancio dell'ente.

11.- Non può nemmeno essere condiviso l'argomento secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l'art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria. A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione.

12.- Con riguardo alla Regione, è da sottolineare come l'impianto della legge reg. Abruzzo n. 78 del 1978 sia improntato al metodo della programmazione, secondo cui gli interventi ed i pertinenti oneri finanziari sono istruiti nell'anno precedente così da consentire la loro corretta iscrizione nel bilancio, soprattutto quando riguardano il nucleo incompressibile del diritto a prestazioni riconducibili a diritti fondamentali. In tal modo non è configurabile il rischio per l'equilibrio del bilancio della Regione da essa paventato in correlazione allo stanziamento della percentuale di finanziamento prevista per legge. Proprio la previa redazione del piano di assistenza testimonia l'inverosimiglianza dell'ipotesi di squilibrio di bilancio che è viceversa eziologicamente collegabile all'uso promiscuo delle risorse, che il giudice rimettente individua come autentica causa vanificatrice della copertura finanziaria del servizio.

13.- Nel caso in esame, il rapporto di causalità tra allocazione di bilancio e pregiudizio per la fruizione di diritti incompressibili avviene attraverso la combinazione tra la norma impugnata e la genericità della posta finanziaria del bilancio di previsione, nella quale convivono in modo indifferenziato diverse tipologie di oneri, la cui copertura è rimessa al mero arbitrio del compilatore del bilancio e delle autorizzazioni in corso d'anno. In buona sostanza si ripete, sotto il profilo sostanziale, lo schema finanziario già censurato da questa Corte, secondo cui, in sede di redazione e gestione del bilancio, vengono determinate, anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati, scelte allocative di risorse «suscettibili di sindacato in quanto rientranti “nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte (sentenza n. 260 del 1990)”» (sentenza n. 10 del 2016).

14.- In definitiva, nella materia finanziaria non esiste «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi». Al contrario, ritenere che il sindacato sulla materia sia riconosciuto in Costituzione «non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali», cosicché «non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale» (sentenza n. 260 del 1990). Sul punto è opportuno anche ricordare «come sul tema della condizione giuridica del portatore di handicaps confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale; e che, conseguentemente, il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia è essenzialmente dato dall'interrelazione e integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela» (sentenza n. 215 del 1987).

15.- Altrettanto infondata è la tesi secondo cui la norma terrebbe conto della doverosa contribuzione da parte degli assistiti dotati di capacità contributiva. Di tale contribuzione non v'è traccia nell'intera legge reg. Abruzzo n. 78 del 1978; e, soprattutto, la medesima legge, nella sua formulazione letterale, parla di garanzia della spesa necessaria e documentata senza evocare altre fonti di finanziamento.



16.- Infine, non è condivisibile l'argomento secondo cui le scelte adottate in sede di bilancio non avverrebbero in modo generico, bensì con apposita istruttoria ricavata dall'acquisizione dei piani preventivi di intervento predisposti dalle Province sulla base delle necessità riscontrate nell'anno scolastico in corso e di quelle dichiarate dal genitore dello studente che si iscrive per la prima volta al grado di istruzione secondaria superiore. È proprio la disattenzione alle risultanze del piano il vizio genetico della norma contestata, che consente di prescindere al di là di ogni ragionevole argomento: condizionare il finanziamento del 50% delle spese già quantificate dalle Province (in conformità alla pianificazione disciplinata dallo stesso legislatore regionale) a generiche ed indefinite previsioni di bilancio realizza una situazione di aleatorietà ed incertezza, dipendente da scelte finanziarie che la Regione può svolgere con semplici operazioni numeriche, senza alcun onere di motivazione in ordine alla scala di valori che con le risorse del bilancio stesso si intende sorreggere.

17.- Significativi in proposito appaiono i dati storici della contribuzione regionale in valore assoluto e percentuale: nell'ordinanza del giudice rimettente - e le cifre non sono in contestazione tra le parti - si legge che «per l'esercizio finanziario 2008, risulterebbero stanziati in bilancio 1.400.000,00 per l'attuazione dell'art. 6 comma 2-bis della legge regionale n. 78 del 1978, quindi le Province hanno ottenuto un cofinanziamento nella percentuale del 39% (invece che del 50%) delle somme spese; per il successivo esercizio finanziario 2009, sono stati stanziati in bilancio solo 700.000,00, quindi le Province hanno ottenuto un cofinanziamento di poco inferiore al 18%; nel 2011 la percentuale è stata del 26% circa; nel 2012 il 22% circa». Palese è la lesione della effettività del servizio, non solo sotto il profilo quantitativo, ma anche per l'assoluta discontinuità delle percentuali di copertura ammesse a finanziamento.

18.- Ciò conferma l'assunto del giudice *a quo*, secondo cui «in quanto spese non obbligatorie, quantomeno non in misura fissa, i contributi regionali per il trasporto dei disabili possono essere ridotti già nella fase amministrativa di formazione delle unità previsionali di base, senza che di ciò vi sia alcuna evidenza o limite idoneo a dare effettività ai diritti previsti dalla Costituzione e sottesi a tale servizio di trasporto».

19.- Per tali argomentazioni, l'art. 6, comma 2-bis, della legge reg. Abruzzo n. 78 del 1978 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo limitatamente all'inciso «, nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa,».

20.- Rimangono assorbite le ulteriori censure formulate in riferimento all'art. 10 Cost., in relazione all'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)», limitatamente all'inciso «, nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa,».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160275



N. 276

Sentenza 5 ottobre - 16 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Sospensione di diritto dalle cariche politiche nelle Regioni e negli enti locali in caso di condanna non definitiva per determinati reati.

- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), artt. 7, comma 1, lettera c), 8, comma 1, e 11, comma 1, lettera a).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera b), 7, comma 1, lettera c), 8, comma 1, e 11, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), promossi dalla Corte d'appello di Bari con ordinanza del 27 gennaio 2015, dal Tribunale ordinario di Napoli con ordinanza del 22 luglio 2015 e dal Tribunale ordinario di Messina con ordinanza del 14 settembre 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 278 e 323 del registro ordinanze 2015 e 11 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 49 e 52, prima serie speciale, dell'anno 2015 e n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione di F.A., di V.D.L., di S.A., di F.M., di V.C. ed altri, del Movimento Difesa del Cittadino ed altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2016 e nella camera di consiglio del 5 ottobre il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Vittorio Manes per F.A., Lorenzo Lentini per V.D.L., Gianluigi Pellegrino per il Movimento Difesa del Cittadino ed altro e per G.G., Arnaldo Miglino per F.M., Stefania Marchese per V.C. ed altri e gli avvocati dello Stato Gabriella Palmieri, Agnese Soldani e Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte d'appello di Bari, prima sezione civile, con ordinanza del 27 gennaio 2015, ha sollevato tre questioni di legittimità costituzionale: la prima con riferimento all'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), c.d. "legge Severino", perché, in violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione, dispone



la sospensione dalle cariche degli eletti al Consiglio regionale a seguito di condanna non definitiva, «così eccedendo i limiti della delega conferita dall'art. 1, comma 64 lettera *m*) della Legge n. 190 del 6.XI.2012»; la seconda, con riferimento al «comma primo dell'art. 7 della Legge 6.XI.2012 n. 190» e di nuovo con riferimento all'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012, in quanto, in violazione degli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, «non prevedono la sospensione solo per sentenze di condanna relative a reati consumati dopo la loro entrata in vigore»; la terza, ancora, con riferimento al «comma 1 dell'art. 7 lett. *c*) Legge 190/2012 [*recte*: del d.lgs. n. 235 del 2012]», in relazione all'art. 8, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 235 del 2012, perché, in violazione degli artt. 3, 51, 76 e 77 Cost. e «in evidente disparità di trattamento, non prevede per gli eletti al Consiglio Regionale, ai fini della sospensione dalla carica in caso di condanna per uno dei reati previsti (nel caso di specie l'abuso d'ufficio), una soglia di pena superiore ai due anni come è per i parlamentari nazionali ed europei ai fini dell'incandidabilità».

L'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 (rubricato «Sospensione e decadenza di diritto per incandidabilità alle cariche regionali») statuisce, al comma 1, che «[s]ono sospesi di diritto dalle cariche indicate all'articolo 7, comma 1: *a*) coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'articolo 7, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*)».

L'art. 7 (rubricato «Incandidabilità alle elezioni regionali»), al comma 1 dispone che «[n]on possono essere candidati alle elezioni regionali, e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della giunta regionale, assessore e consigliere regionale, amministratore e componente degli organi comunque denominati delle unità sanitarie locali [...] *c*) coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti, consumati o tentati, previsti dagli articoli 314, 316, 316-*bis*, 316-*ter*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis*, 323, 325, 326, 331, secondo comma, 334, 346-*bis* del codice penale».

Le questioni sono sorte nel corso di un giudizio promosso - ai sensi dell'art. 22 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69) - avanti al giudice civile da un consigliere della Regione Puglia contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'interno - Prefettura di Bari e la Regione Puglia, a seguito del decreto 23 aprile 2014 con cui il Presidente del Consiglio dei ministri aveva dichiarato la sospensione del consigliere dalla carica, a causa di una condanna penale non definitiva per i reati di falso e abuso d'ufficio, emessa il 13 febbraio 2014. Dopo che il Tribunale ordinario di Bari aveva dichiarato manifestamente infondate le questioni di costituzionalità sollevate dal ricorrente, la Corte d'appello ha invece sollevato le questioni sopra indicate, sospendendo anche l'efficacia del decreto di sospensione dalla carica.

1.1.- Quanto alla prima questione, il rimettente ricorda che la legge delega (legge 6 novembre 2012, n. 190, recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione») prevede tra i principi e criteri direttivi, all'art. 1, comma 64, lettera *m*), quello di «disciplinare le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica». Tale norma sarebbe violata dal citato art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012, che contempla la sospensione dalla carica in caso di condanna non definitiva. Secondo la corte d'appello, non si potrebbe andare contro il chiaro dettato letterale del criterio direttivo, né questo sarebbe illogico, in quanto dai lavori preparatori della legge delega emergerebbe che il comma 64, lettera *m*), riferisce «la sospensione alle cariche elettive e la decadenza alle cariche non elettive». Al Governo «non era consentito [...] di regolare la fattispecie in modo inconfutabilmente creativo, secondo una logica diversa, certamente condivisibile e più aderente allo scopo generale che si intendeva perseguire, ma ben al di là del mandato conferito dalla legge delega».

1.2.- Quanto alla seconda questione, il rimettente osserva che, quand'anche dovesse ritenersi che la sospensione dalla carica costituisca un effetto di natura amministrativa della condanna penale, si tratterebbe comunque di un effetto afflittivo conseguente a condanna pronunciata per un reato consumato in data antecedente a quella dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 235 del 2012, in violazione degli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo con riferimento all'art. 7 della CEDU. Sebbene lo scopo delle norme sia quello di allontanare dall'amministrazione della cosa pubblica, anche in via cautelare, chi si sia reso moralmente indegno, andrebbe tuttavia considerato che tale obiettivo collide con i diritti, tutelati dall'art. 51 Cost., di accesso alle cariche elettive e di esercizio delle funzioni connesse alla carica, diritti che non potrebbero essere in concreto garantiti «se non nell'ambito delle garanzie costituzionali tutte, di modo che è parte necessaria consustanziale del diritto il divieto di retroattività delle norme sanzionatorie, disciplinato dall'art. 11 delle preleggi».



1.3.- Quanto alla terza questione, il rimettente rileva che l'art. 1 del d.lgs. n. 235 del 2012 prevede per i parlamentari nazionali ed europei la soglia della condanna a due anni di reclusione, al di sotto della quale non si determina l'incandidabilità, e osserva che la disparità di trattamento dei consiglieri regionali, per i quali la soglia non opera, non sembra giustificata dalla diversa situazione istituzionale e funzionale degli uni e degli altri, apparendo irragionevole che gli eletti in competizioni locali ricevano un trattamento più severo.

2.- Nel giudizio costituzionale si è tempestivamente costituito l'appellante nel giudizio *a quo*, F.A., con memoria depositata il 22 dicembre 2015, che tiene conto della sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2015, riguardante sempre la c.d. "legge Severino".

Con riferimento alla prima questione, F.A. nega che l'art. 1, comma 64, lettera *m*), della legge n. 190 del 2012 implicitamente preveda la sospensione per il caso di condanna non definitiva. Dai lavori preparatori risulterebbe che la sospensione era prevista per le cariche elettive e la decadenza per quelle non elettive, sempre sulla base di una condanna definitiva. La *ratio* di tale distinzione starebbe nella corrispondenza del regime previsto per gli eletti al Consiglio regionale con la temporaneità dell'incandidabilità dei parlamentari, ai sensi dell'art. 1, comma 64, lettere *a*), *b*) e *c*), e nell'esigenza di limitare il sacrificio del diritto politico, derivante da un voto popolare.

Con riferimento alla seconda questione, l'appellante nel giudizio *a quo*, in considerazione della intervenuta pronuncia n. 236 del 2015, si limita a citare un contributo dottrinale, secondo il quale non sarebbe corretto sostenere che si tratti della disciplina dello status di un membro di un consesso pubblico, per escludere la natura sanzionatoria della decadenza. Ogni sanzione si tradurrebbe, invece, nella riduzione della capacità giuridica e della capacità di agire del soggetto inciso.

Con riferimento alla terza questione, F.A. deduce che il differente trattamento riservato ai parlamentari e agli eletti nelle competizioni locali non trova giustificazione nell'esercizio della discrezionalità legislativa. Di essa sarebbe evidente l'irragionevolezza intrinseca ed estrinseca, visto che per le cariche oggettivamente più importanti il rigore si attenua e per quelle oggettivamente meno importanti si inasprisce.

La parte privata, inoltre, si sofferma su tre ulteriori profili di possibile incostituzionalità.

Il primo starebbe nella mancata previsione della durata dell'incandidabilità anche per le cariche elettive regionali (come per le cariche nazionali): si lamenta la violazione degli artt. 3, 76 e 77, primo comma, Cost., per irragionevolezza e disparità di trattamento nell'esercizio della funzione legislativa delegata, e l'ulteriore violazione dell'art. 51 Cost. da parte della legge delega.

Il secondo profilo attiene alla mancata previsione della sospensione per le cariche nazionali ed europee: si lamenta la violazione dell'art. 1, comma 64, lettera *m*), della legge delega e, dunque, dell'art. 76 Cost.

Il terzo profilo riguarda l'aggiunta dell'abuso d'ufficio come reato ostativo, nonostante la possibilità di ampliamento dei reati ostativi fosse prevista dalla legge delega, secondo la parte, solo per le elezioni comunali e provinciali, ai sensi dell'art. 1, comma 64, lettera *h*).

2.1.- Con atto depositato il 29 dicembre 2015 è tempestivamente intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

Questa ha negato che sussista eccesso di delega, citando la sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, 14 febbraio 2014, n. 730, che ha dichiarato manifestamente infondata analoga questione di legittimità costituzionale. La difesa erariale sottolinea l'insufficienza del criterio letterale di interpretazione, evidenziando che la previsione della sospensione in caso di condanna definitiva equivarrebbe all'eliminazione della stessa sospensione, essendo invece da escludere che la legge delega intendesse sopprimere l'istituto della sospensione, previsto da tempo nell'ordinamento italiano.

Quanto alla seconda questione, la difesa erariale - richiamando l'orientamento manifestato dalla Corte costituzionale su disposizioni analoghe (si citano, in particolare, le sentenze n. 25 del 2002, n. 132 del 2001, n. 206 del 1999, nn. 295, 184 e 118 del 1994) - replica che, sia la misura della sospensione da una carica, sia quelle della incandidabilità e della decadenza, lungi dall'avere carattere sanzionatorio, costituirebbero conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate, ovvero per il loro mantenimento. Anche da ultimo (sentenza n. 236 del 2015), la Corte avrebbe ribadito la natura cautelare della sospensione dalla carica, che risponde ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso la quale il soggetto colpito presta servizio. Tale qualificazione escluderebbe che sia violato il divieto di applicazione retroattiva di sanzioni penali sancito dagli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in riferimento all'art. 7 della CEDU.

Infine, con riferimento alla terza questione, l'Avvocatura dello Stato nega che l'omessa previsione della soglia minima della condanna, prevista dall'art. 1 del d.lgs. n. 235 del 2012 solo per i membri del Parlamento, violi l'art. 3 Cost., non apparendo configurabile, per il diverso livello istituzionale, un'equiparazione della posizione dei titolari di cariche elettive nelle regioni e negli enti locali a quella dei membri del Parlamento (è citata la sentenza n. 407 del 1992, resa sulle previgenti norme che prevedevano la sospensione dalla carica solo nei confronti dei consiglieri provinciali e regionali).



2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza.

In essa l'Avvocatura dello Stato contesta l'«interpretazione angustamente letterale» dell'art. 1, comma 64, lettera *m*), della legge delega e richiama la citata sentenza del Consiglio di Stato n. 730 del 2014, nonché la giurisprudenza costituzionale sull'interpretazione delle leggi di delega, concludendo che la disciplina delle cause di sospensione e di decadenza, contenuta nel d.lgs. n. 235 del 2012, sarebbe coerente con la *ratio* della legge delega.

Ribadisce che, non venendo in rilievo una norma di natura sanzionatoria, nemmeno in senso lato, risulta assolutamente arbitraria l'evocazione, quali parametri di costituzionalità asseritamente violati, dell'art. 25, secondo comma, e dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU.

Quanto alla censurata disparità di trattamento rispetto alla disciplina dell'incandidabilità dei parlamentari nazionali e europei, l'Avvocatura dello Stato richiama la sentenza n. 106 del 2004 [*recte*: 2002] e un orientamento del Consiglio di Stato che ha considerato manifestamente infondate eccezioni di illegittimità costituzionale analoghe a quella in esame.

3.- Il Tribunale ordinario di Napoli, prima sezione civile, con ordinanza del 22 luglio 2015 ha sollevato quattro questioni di legittimità costituzionale.

La prima riguarda l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012 e corrisponde all'eccesso di delega già denunciato dalla Corte d'appello di Bari, con l'aggiunta di un ulteriore profilo: poiché nel caso di specie la condanna non definitiva ha preceduto l'elezione, si lamenta che l'art. 8, comma 1, violerebbe l'art. 1, comma 64, lettera *m*), della legge n. 190 del 2012, non solo perché tale norma contemplerebbe la sospensione solo «in caso di sentenza definitiva di condanna», ma anche perché la sentenza, secondo la medesima norma, dovrebbe essere «successiva alla candidatura o all'affidamento della carica».

In secondo luogo il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della CEDU, nella parte in cui non prevede la sospensione dalla carica solo per sentenze di condanna relative a reati consumati dopo la sua entrata in vigore. La questione corrisponde, anche negli argomenti, alla censura di violazione del divieto di retroattività sollevata dalla Corte d'appello di Bari.

Con la terza questione il Tribunale ordinario di Napoli lamenta che l'applicazione retroattiva dell'art. 8, comma 1, in relazione all'art. 7, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 235 del 2012, si porrebbe in contrasto anche con gli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, Cost.

La quarta questione riguarda l'art. 1, comma 1, lettera *b*), in relazione all'art. 7, comma 1, lettera *c*), e all'art. 8, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 235 del 2012 e corrisponde, anche nelle motivazioni, alla censura di disparità di trattamento normativo già sollevata dalla Corte d'appello di Bari in relazione alla mancanza di una soglia di pena superiore a due anni di reclusione in caso di condanna per abuso d'ufficio, prevista per i soli parlamentari nazionali e europei.

Le questioni sono sorte a seguito di un ricorso ex art. 700 del codice di procedura civile proposto - nel corso di un giudizio promosso avanti al giudice civile ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 150 del 2011 e dell'art. 702-*bis* cod. proc. civ. - dal Presidente della Regione Campania contro la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'interno - Prefettura di Napoli, a seguito del decreto 26 giugno 2015 con cui il Presidente del Consiglio dei ministri dichiarava la sospensione del Presidente regionale appena eletto (il 18 giugno 2015), in conseguenza di una precedente condanna penale non definitiva per il reato di abuso d'ufficio, per fatti risalenti al 2008.

3.1.- Quanto alla prima questione, il rimettente ricorda che il sindacato sul vizio di eccesso di delega spetta alla Corte costituzionale e cita, a sostegno dell'eccesso di delega, i lavori preparatori e gli argomenti utilizzati nell'ordinanza della Corte d'appello di Bari.

3.2.- Il rimettente ripropone argomenti analoghi a quelli utilizzati dalla Corte d'appello di Bari anche a sostegno della seconda questione.

3.3.- Quanto alla terza questione, il Tribunale ordinario di Napoli - richiamando un'ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania che ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 235 del 2012 - afferma che l'art. 51 Cost., nell'affidare alla legge la disciplina dell'esercizio del diritto di elettorato passivo, lo consentirebbe nei limiti fisiologici entro i quali alla legge stessa è consentito operare, cioè non retroattivamente. Infatti, essendo il divieto di retroattività di cui all'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale uno dei principi su cui si fonda l'efficacia della legge nel tempo, la sua violazione costituirebbe anche violazione del diritto che la Costituzione espressamente la chiama a disciplinare e proteggere.

3.4.- Con la quarta questione il rimettente nega che sia ragionevole trattare più severamente gli organi locali rispetto a quelli nazionali, apparendo semmai logico il contrario. Ricorda, altresì, che anche gli organi regionali esercitano funzioni legislative.



4.- Con atto depositato il 19 gennaio 2016 si è costituito V.D.L., ricorrente nel giudizio *a quo*.

Egli osserva preliminarmente che la questione relativa alla violazione del principio di irretroattività della norma penale sancito all'art. 25 Cost. non sarebbe pregiudicata dalla sentenza n. 236 del 2015, la quale ha scrutinato tale profilo solo con riferimento al distinto parametro costituzionale dell'art. 51, secondo comma, Cost. La sospensione del mandato elettivo rientrerebbe nella nozione di pena ai sensi degli artt. 6 e 7 della CEDU, giacché, al di là della sua indubbia funzione cautelare, essa presenterebbe anche un concorrente e inscindibile carattere afflittivo, con effetti non ripristinabili, stante che il periodo di mandato nel quale opera sarebbe irreversibilmente compromesso (a differenza di quanto avviene nel caso della sospensione del rapporto di impiego - cui si riferirebbe la «decisione n. 142/96» -, per il quale al proscioglimento seguono adeguate misure ripristinatorie).

Quanto all'eccesso di delega, V.D.L. evidenzia che la legge delega precludeva di attribuire rilevanza alle condanne precedenti l'elezione e che la sospensione del Presidente neo-eletto, prima della formazione della Giunta, si tradurrebbe «in un impedimento permanente del funzionamento della Regione, con effetti dissolutori». La sospensione per una condanna antecedente, operando automaticamente, si convertirebbe in una sanzione decadenziale, incompatibile con la presunzione di innocenza di cui all'art. 27 Cost.

Inoltre, il ricorrente nel giudizio *a quo* si sofferma su un ulteriore profilo di eccesso di delega, consistente nella previsione della sospensione in caso di abuso d'ufficio, che non rientrerebbe tra i reati di «grave allarme sociale» di cui all'art. 1, comma 64, lettera h), della legge n. 190 del 2012.

Infine, la disparità di trattamento con i parlamentari non sarebbe giustificata, considerato che la riforma del Titolo V della Costituzione avrebbe parificato le assemblee regionali e legislative, riconoscendo ai consiglieri regionali le stesse prerogative e «guarentigie» dei parlamentari. L'art. 1, comma 64, lettera h), della legge n. 190 del 2012 avrebbe imposto al legislatore delegato una coerenza di regimi tra parlamentari nazionali e consiglieri regionali, che non si rinverrebbe nella disciplina in esame. All'identità di funzioni legislative dovrebbe pertanto corrispondere un trattamento speculare in tema di sospensione e decadenza dalla carica.

4.1.- Si sono costituiti davanti alla Corte alcuni intervenienti nel giudizio *a quo*.

4.1.1.- Con atto depositato il 28 dicembre 2015 si è costituito S.A. La sua difesa riproduce le deduzioni svolte per conto di una degli intervenienti nel giudizio di costituzionalità deciso dalla sentenza n. 236 del 2015.

4.1.2.- Con atto depositato il 14 gennaio 2016, si è successivamente costituito F.M., al fine di argomentare l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

Egli nega, in primo luogo, che l'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 sia affetto da eccesso di delega, in quanto i criteri direttivi della delega andrebbero intesi alla luce della complessiva *ratio* della delega e, inoltre, i presupposti di cui all'art. 1, comma 64, lettera m), della legge n. 190 del 2012 sarebbero collegati solo alla decadenza, non alla sospensione.

Sotto altro profilo, ricorda che la sentenza n. 236 del 2015 ha già chiarito che la disciplina della sospensione dalla carica non ha carattere sanzionatorio, né retroattivo. La misura in esame non sarebbe neppure qualificabile come sanzione ai sensi dell'art. 7 della CEDU, dato che l'effetto sospensivo discende direttamente dalla legge e ha finalità cautelativa. L'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012, inoltre, non presenterebbe alcun profilo di retroattività, perché il fatto cui applicare la norma è la condizione di condannato in primo grado, non la condotta per cui è stata emessa la condanna.

La disciplina del d.lgs. n. 235 del 2015 sarebbe immune dal vizio di disparità di trattamento denunciato dal rimettente per la diversità di status tra consiglieri regionali e parlamentari, conseguente alla differenza tra le funzioni svolte. L'interveniente ricorda, in particolare, che al consiglio regionale sono attribuite anche funzioni amministrative, tali da rendere la posizione dei consiglieri non assimilabile a quella dei parlamentari.

F.M., poi, sollecita un obiter dictum della Corte, «in ordine alla possibilità di emanare provvedimenti cautelari in contrasto con disposizioni normative sospettate di incostituzionalità ma non ancora invalidate».

4.1.3.- Si sono ancora costituiti, con atto depositato il 19 gennaio 2016, sette consiglieri regionali del Movimento 5 Stelle (V.C. e altri *sei*). Essi sostengono l'infondatezza delle questioni di costituzionalità sopra esposte, con argomenti che sostanzialmente corrispondono a quelli esposti nella memoria di F.M.

Inoltre segnalano che il Tribunale ordinario di Napoli, con ordinanza del 28 dicembre 2015, ha sospeso il giudizio di merito ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), senza però sollevare la questione di costituzionalità: ciò che implicherebbe l'inammissibilità della questione sollevata in sede cautelare.

4.1.4.- Con atto depositato il 19 gennaio 2016, si sono infine costituiti il Movimento difesa del cittadino, A.L. e G.G.. Con riferimento ai primi due soggetti, però, il Tribunale ha dichiarato l'intervento inammissibile con la stessa ordinanza di rimessione. Essi sostengono la manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità sopra esposte.



Quanto all'eccesso di delega, argomentano che il Parlamento non intendeva diminuire il livello di tutela, eliminando l'istituto della sospensione cautelare, né attribuire all'elezione un effetto di «lavacro» di precedenti condanne. Il riferimento alla condanna definitiva successiva all'elezione, contenuto nell'art. 1, comma 64, lettera *m*), della legge n. 190 del 2012, riguarderebbe esclusivamente la decadenza.

A sostegno del carattere non retroattivo e della natura non sanzionatoria della disciplina dei limiti all'esercizio dell'elettorato passivo, le parti richiamano la sentenza n. 236 del 2015, alcuni precedenti della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, un'ordinanza del Tribunale ordinario di Palermo, nonché le decisioni della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato della Repubblica, che persino per la interdizione definitiva e per la decadenza hanno escluso qualsivoglia valenza sanzionatoria.

La censurata disparità di trattamento tra consiglieri regionali e parlamentari sarebbe esclusa in radice dal fatto che il rimettente pone a confronto i diversi istituti della sospensione dalle cariche regionali e dell'incandidabilità alla carica di deputato o senatore. Inoltre, gli intervenienti ricordano che la Corte, con la sentenza n. 407 del 1992, ha respinto un'analogia questione relativa alle norme previgenti, argomentando dal diverso livello istituzionale e funzionale degli organi costituzionali interessati (è citato anche un orientamento del Consiglio di Stato, che ha escluso qualsiasi contrasto della disciplina in esame con l'art. 3 Cost.).

4.2.- Con atto depositato il 19 gennaio 2016 è tempestivamente intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

La difesa erariale segnala innanzi tutto che contro l'ordinanza che aveva disposto la misura cautelare è stato proposto regolamento preventivo di giurisdizione, dichiarato inammissibile dalla Corte di cassazione, sezioni unite, con ordinanza n. 23542 del 18 novembre 2015.

L'Avvocatura dello Stato nega, poi, che l'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 sia affetto da eccesso di delega, in quanto occorrerebbe tener conto della *ratio* della legge n. 190 del 2012, volta a prevenire l'illegalità nella pubblica amministrazione in attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, ratificata e resa esecutiva con legge 3 agosto 2009, n. 116, e della Convenzione penale sulla corruzione, stipulata a Strasburgo il 27 gennaio 2009, ratificata e resa esecutiva con legge 28 giugno 2012, n. 110. Né sarebbe sostenibile la tesi che la sospensione vada riferita alle cariche elettive e la decadenza alle cariche non elettive: la sospensione sarebbe una misura cautelare prevista per il caso di condanna non definitiva, anche precedente l'elezione. La difesa erariale cita al riguardo la sentenza del Consiglio di Stato n. 730 del 2014, che ha dichiarato manifestamente infondato il dubbio di eccesso di delega.

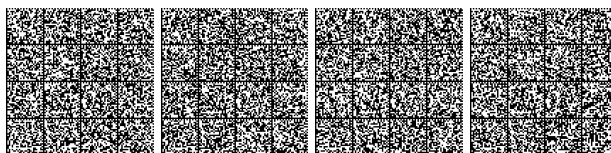
Secondo l'Avvocatura dello Stato non sarebbero violati né l'art. 25, secondo comma, né l'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della CEDU, in quanto l'istituto della sospensione dalla carica elettiva per sentenza non definitiva di condanna non sarebbe assimilabile ad una sanzione penale, sicché, nel caso della sospensione che consegua (come nella specie) alla condanna per un reato commesso prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 235 del 2012, non si porrebbe un problema di violazione del principio di irretroattività.

L'interveniente osserva che, in via generale, la giurisprudenza della Corte costituzionale (sono citate le sentenze n. 25 del 2002, n. 206 del 1999 e n. 118 del 1994), della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato si sarebbe costantemente espressa nel senso che gli istituti che limitano l'esercizio del diritto di elettorato passivo, quali l'incandidabilità, l'ineleggibilità o la decadenza conseguenti a sentenze penali di condanna, attengono alle condizioni di accesso alle cariche elettive e non alle conseguenze penali dei reati. La sentenza n. 236 del 2015 avrebbe ribadito il carattere non sanzionatorio dell'istituto della sospensione dalla carica elettiva.

Secondo l'Avvocatura dello Stato l'istituto della sospensione dalla carica elettiva a seguito di sentenza penale di condanna di primo grado contempererebbe ragionevolmente opposti interessi di pari dignità costituzionale, quali sono, da un lato, il diritto di elettorato passivo e, dall'altro, il potere del legislatore di fissare i requisiti di eleggibilità e permanenza nella carica in modo da garantire la salvaguardia dell'integrità della funzione elettiva.

Sulla disparità di trattamento con i parlamentari, l'Avvocatura dello Stato eccepisce preliminarmente l'inammissibilità della questione con riferimento alla violazione degli artt. 76 e 77 Cost., per mancanza di motivazione, e rileva che comunque l'art. 1, comma 64, lettera *m*), della legge n. 190 del 2012 non fornisce alcuna indicazione specifica sulle soglie di pena al di sopra delle quali dovrebbero operare le misure della sospensione e della decadenza dalle cariche elettive, a differenza di quanto prevede la lettera *a*) del comma 64, in tema di incandidabilità temporanea alla carica di parlamentare.

Un'altra ragione di inammissibilità, per irrilevanza, deriverebbe dal fatto che la sospensione oggetto del giudizio *a quo* ha riguardato la carica del Presidente della Giunta regionale, che non svolge funzioni legislative, sicché non sarebbe ravvisabile l'identità di situazione con i membri del Parlamento.



Nel merito, l'Avvocatura dello Stato richiama anche in questo caso la sentenza n. 407 del 1992 e il conforme orientamento del Consiglio di Stato, che ha ritenuto ragionevole la differenziazione tra la disciplina dell'incandidabilità alle elezioni regionali e quella dell'incandidabilità al Parlamento.

4.3.- V.D.L. ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza.

In essa osserva che la legge delega avrebbe attribuito al Governo il potere di prevedere la sospensione dalla carica elettiva per reati commessi dopo l'elezione, con conseguente illegittimità per eccesso di delega del decreto legislativo che attribuisce le stesse conseguenze anche a reati commessi prima. L'eccesso di delega vi sarebbe inoltre per il fatto che la "legge Severino" collega la sospensione ad una condanna non definitiva, condanna non definitiva che, nel caso di V.D.L., è stata per di più riformata in appello. È contestato, poi, l'automatismo della sospensione.

Sulla violazione del principio di irretroattività delle norme sanzionatorie, il ricorrente nel giudizio *a quo* afferma che la sanzione della sospensione dalla carica elettiva dovrebbe essere assimilata, per l'effetto che produce, alla sanzione amministrativa di sospensione dagli uffici amministrativi, e ricorda che il nostro sistema sanzionatorio si basa sul principio di legalità: principio che per le sanzioni si traduce storicamente e sistematicamente nel vincolo di anteriorità della legge sanzionatrice rispetto al fatto sanzionato (art. 25 Cost. e art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689, recante «Modifiche al sistema penale»).

Sulla disparità di trattamento, osserva che l'irragionevolezza della disciplina differenziata a favore dei parlamentari sarebbe eliminabile mediante la sua estensione agli eletti nelle competizioni regionali.

4.4.- Anche F.M. ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza, nella quale osserva che il sopravvenuto proscioglimento di V.D.L. in sede penale non determina l'irrelevanza della questione, perché, qualora la Corte la ritenesse infondata, la domanda di merito proposta al Tribunale ordinario di Napoli dovrebbe essere respinta.

4.5.- In una successiva memoria illustrativa, il Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce la necessità di adottare un'interpretazione teleologico-sistematica della norma delegante, richiamando la giurisprudenza costituzionale sull'interpretazione delle leggi di delega ed evidenziando che la legge n. 190 del 2012 ha lo scopo di rendere più efficace il contrasto dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Inoltre, l'Avvocatura dello Stato osserva che la sospensione, avendo natura transitoria, dovrebbe essere collegata a presupposti parimenti transitori.

Con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, comma primo, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU, l'Avvocatura dello Stato afferma che, anche in applicazione dei criteri elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, l'istituto della sospensione dalla carica elettiva non rientrerebbe nella nozione convenzionale di pena, in quanto essa: non è qualificata dal legislatore come sanzione penale; non ha finalità punitiva ma cautelare; non produce conseguenze gravi per l'accusato, in ragione del suo carattere provvisorio e limitato nel tempo.

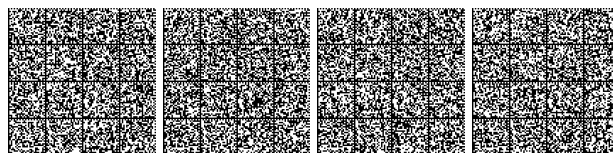
5.- Il Tribunale ordinario di Messina, con ordinanza del 14 settembre 2015 ha sollevato tre questioni di legittimità costituzionale, nel corso di un giudizio promosso da un consigliere (V.L.M.) del Comune di Graniti contro la Prefettura di Messina, a seguito del decreto con cui il Prefetto aveva dichiarato la sospensione del consigliere dalla carica ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012. Con la medesima ordinanza, il Tribunale ha sospeso l'efficacia del decreto prefettizio.

Le questioni hanno ad oggetto l'art. 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012. Tale disposizione (recante la rubrica «Sospensione e decadenza di diritto degli amministratori locali in condizione di incandidabilità») statuisce che «[s]ono sospesi di diritto dalle cariche indicate al comma 1 dell'articolo 10: a) coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'articolo 10, comma 1, lettere a), b) e c)».

L'art. 10 (rubricato «Incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali»), al comma 1, dispone che «[n]on possono essere candidati alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale [...] c) coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, 325, 326, 331, secondo comma, 334, 346-bis del codice penale».

Con la prima questione il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11 del d.lgs. n. 235 del 2012, nella parte in cui consente la sospensione dalla carica in relazione a reati consumati prima della sua entrata in vigore, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost. Gli argomenti utilizzati ricalcano quelli utilizzati a sostegno della stessa censura nell'ordinanza della Corte d'appello di Bari.

Il Tribunale ordinario di Messina ritiene, altresì, che l'applicazione retroattiva dell'art. 11, comma 1, lettera a), in relazione all'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012, si ponga in contrasto con gli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, Cost. I termini della questione coincidono con quelli sviluppati, sulla stessa questione, nell'ordinanza del Tribunale ordinario di Napoli.



Con la terza questione il rimettente contesta il vizio di eccesso di delega, in quanto, in violazione dell'art. 1, comma 64, lettera *m*), della legge n. 190 del 2012, l'art. 11, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 235 del 2012 collega la sospensione alla sentenza non definitiva di condanna.

6.- Con atto depositato il 23 febbraio 2016 è tempestivamente intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

La difesa erariale premette che, nel caso di specie, un problema di irretroattività neppure si porrebbe e che difetterebbe di conseguenza il requisito della rilevanza della questione. Nel 2004, epoca della commissione del fatto reato (peculato), l'ordinamento già prevedeva la sospensione dalla carica elettiva a fronte di sentenza di condanna di primo grado, ai sensi dell'art. 59, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), trasfuso nell'attuale art. 11, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 235 del 2012.

Subordinatamente, l'Avvocatura dello Stato si sofferma sull'infondatezza della prima e seconda questione, nonché del lamentato eccesso di delega, riproponendo i medesimi argomenti utilizzati nell'atto di intervento dimesso nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Napoli.

6.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato un'ulteriore memoria in prossimità dell'udienza.

Sui profili dell'eccesso di delega e della violazione del divieto di retroattività delle norme penali, la difesa erariale ripropone gli argomenti svolti nella memoria integrativa depositata nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Napoli.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Bari, il Tribunale ordinario di Napoli e quello di Messina hanno sollevato (con ordinanze iscritte rispettivamente ai nn. 278 e 323 del registro ordinanze 2015 e al n. 11 del registro ordinanze 2016) complessivamente quattro questioni di costituzionalità con riferimento al decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), c.d. "legge Severino". In particolare, i giudici hanno contestato - nell'ambito di giudizi promossi da soggetti sospesi dalla carica politica (rispettivamente, di consigliere della Regione Puglia, di Presidente della Regione Campania e di consigliere del Comune di Graniti) a seguito di condanne penali non definitive - le norme che contemplano la sospensione dalle cariche politiche nelle regioni e negli enti locali in caso di condanna non definitiva per determinati reati: l'art. 8, comma 1, e l'art. 11, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 235 del 2012. In collegamento con l'art. 8, comma 1, vengono censurati anche l'art. 1, comma 1, lettera *b*) e l'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012.

L'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 (rubricato «Sospensione e decadenza di diritto per incandidabilità alle cariche regionali») statuisce, al comma 1, che «[s]ono sospesi di diritto dalle cariche indicate all'articolo 7, comma 1: *a*) coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'articolo 7, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*)».

L'art. 7 (rubricato «Incandidabilità alle elezioni regionali»), al comma 1, dispone che «[n]on possono essere candidati alle elezioni regionali, e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della giunta regionale, assessore e consigliere regionale, amministratore e componente degli organi comunque denominati delle unità sanitarie locali [...] *c*) coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti, consumati o tentati, previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, 325, 326, 331, secondo comma, 334, 346-bis del codice penale».

L'art. 11, comma 1, lettera *a*), (rubricato «Sospensione e decadenza di diritto degli amministratori locali in condizione di incandidabilità») statuisce che «[s]ono sospesi di diritto dalle cariche indicate al comma 1 dell'articolo 10: *a*) coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'articolo 10, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*)».

L'art. 10 (rubricato «Incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali»), al comma 1, dispone che «[n]on possono essere candidati alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale [...] *c*) coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, 325, 326, 331, secondo comma, 334, 346-bis del codice penale».



Nella vicenda pugliese, il consigliere regionale, eletto nel maggio 2010, è stato condannato il 13 febbraio 2014 a un anno e otto mesi di reclusione (e a cinque anni di interdizione dai pubblici uffici), per falso e abuso d'ufficio commessi nel 2008. Nel secondo caso, il Presidente della Regione Campania è stato condannato il 21 gennaio 2015, cioè prima dell'elezione (avvenuta il 18 giugno 2015), per un reato di abuso d'ufficio risalente al 2008. Infine, nella vicenda di Messina il consigliere comunale è stato condannato il 10 dicembre 2013, prima dell'elezione avvenuta nel giugno 2015, per falso e peculato commessi nel 2004.

Con la prima questione si lamenta la violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione (eccesso di delega). Essa è sollevata in tutte e tre le ordinanze di rimessione e comprende due distinti profili: *a)* se l'art. 8, comma 1, e l'art. 11, comma 1, lettera *a)*, del d.lgs. n. 235 del 2012 violino l'art. 1, comma 64, lettera *m)*, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), là dove prevedono la sospensione dalla carica in caso di condanna non definitiva (profilo presente in tutti i giudizi); *b)* se l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012 violi l'art. 1, comma 64, lettera *m)*, della legge n. 190 del 2012, là dove non limita la sospensione dalla carica alle condanne successive alla candidatura (profilo presente nel solo giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Napoli).

La seconda questione (sollevata in tutte e tre le ordinanze di rimessione) è proposta con riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, CEDU, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848), che sarebbero violati in quanto gli artt. 7, comma 1, 8, comma 1, e 11, comma 1, lettera *a)*, del d.lgs. n. 235 del 2012 non prevedono la sospensione solo per sentenze di condanna relative a reati consumati dopo la loro entrata in vigore.

La terza questione (sollevata dal Tribunale ordinario di Napoli e da quello di Messina) ricalca, quanto ad oggetto della censura (sospensione dalla carica per reati commessi prima dell'entrata in vigore della "legge Severino"), quella appena illustrata e, quanto ad argomenti usati, quella proposta dal Tribunale regionale amministrativo per la Campania e già dichiarata infondata da questa Corte con la sentenza n. 236 del 2015: si lamenta che l'applicazione retroattiva degli artt. 8, comma 1 - in relazione all'art. 7, comma 1, lettera *c)* - e 11, comma 1, lettera *a)*, del d.lgs. n. 235 del 2012 si porrebbe in contrasto con gli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, Cost.

Infine, con la quarta questione (sollevata dalla Corte d'appello di Bari e dal Tribunale ordinario di Napoli), i giudici lamentano che gli artt. 1, comma 1, lettera *b)*, 7, comma 1, lettera *c)*, e 8, comma 1, lettera *a)*, del d.lgs. n. 235 del 2012 determinerebbero una disparità di trattamento, non prevedendo - ai fini della sospensione dalla carica in caso di condanna per uno dei reati previsti - una soglia di pena superiore ai due anni, come è stabilito per i parlamentari nazionali ed europei ai fini dell'incandidabilità. I parametri invocati sono gli artt. 3, 51, 76 e 77 Cost.

2.- I giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia, avendo a oggetto le medesime disposizioni o disposizioni simili, censurate in riferimento a parametri e per motivi in gran parte coincidenti.

3.- In via preliminare, va ribadito quanto stabilito nell'ordinanza della quale è stata data lettura in udienza, allegata al presente provvedimento, sull'inammissibilità della costituzione del Movimento difesa del cittadino e di A.L.: tali soggetti non sono legittimati a partecipare al giudizio costituzionale quali parti del giudizio *a quo* davanti al Tribunale ordinario di Napoli, poiché il loro intervento in esso è stato dichiarato inammissibile con la stessa ordinanza di rimessione.

3.1.- Prima di entrare nel merito delle questioni, occorre osservare che nel giudizio promosso dalla Corte d'appello di Bari la parte privata si è soffermata su tre ulteriori profili di possibile incostituzionalità, non presenti nell'ordinanza di rimessione. Il primo starebbe nella mancata previsione della durata dell'incandidabilità anche per le cariche elettive regionali (come per le cariche nazionali), con conseguente violazione degli artt. 3, 51, 76 e 77 Cost.; il secondo attiene alla mancata previsione della sospensione per le cariche nazionali ed europee, in asserito contrasto con l'art. 76 Cost.; il terzo riguarda l'aggiunta dell'abuso d'ufficio come reato ostativo, in asserito contrasto con l'art. 76 Cost.

Anche nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Napoli il ricorrente nel giudizio *a quo* ha evidenziato un ulteriore profilo di eccesso di delega (assente nell'ordinanza di rimessione), consistente nella previsione della sospensione in caso di abuso d'ufficio, che non rientrerebbe tra i reati di «grave allarme sociale» previsti all'art. 1, comma 64, lettera *h)*, della legge n. 190 del 2012.

Tali questioni sono inammissibili, in quanto non sollevate dai giudici rimettenti. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti dell'ordinanza di rimessione, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto della stessa ordinanza (*ex plurimis*, sentenze n. 203 del 2016, n. 56 del 2015, n. 271 del 2011, n. 236 e n. 56 del 2009, n. 86 del 2008).



3.2.- Sempre in via preliminare, occorre, infine, dare conto del fatto che, nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Napoli, una parte privata ha segnalato che il giudice *a quo*, con ordinanza del 28 dicembre 2015, ha sospeso il giudizio di merito ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), senza però sollevare la questione di costituzionalità: ciò che implicherebbe l'inammissibilità della questione sollevata in sede cautelare. Tale eccezione appare infondata, per l'irrelevanza delle vicende successive del giudizio *a quo*, ai sensi dell'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 242 e 162 del 2014, n. 154 e n. 120 del 2013, n. 274 del 2011), e perché il Tribunale non ha fatto altro che ribadire la sospensione già disposta in sede cautelare.

4.- Nel merito, la questione di eccesso di delega, con riferimento al primo profilo sopra illustrato (presente in tutte le ordinanze), non è fondata.

La Corte d'appello di Bari (i cui argomenti sono ripresi nelle altre due ordinanze) ricorda che la legge delega n. 190 del 2012 prevede tra i principi e criteri direttivi, all'art. 1, comma 64, lettera *m*), quello di «disciplinare le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica», e ritiene che tale norma sia violata dagli artt. 8, comma 1, e 11, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012, che contemplano la sospensione dalla carica in caso di condanna non definitiva, anche precedente la candidatura. Il rimettente, così come gli altri due giudici a quibus, invoca la lettera della disposizione e i lavori preparatori della legge delega, dai quali emergerebbe che il comma 64, lettera *m*), riferisce «la sospensione alle cariche elettive e la decadenza alle cariche non elettive» (entrambe in caso di condanna definitiva).

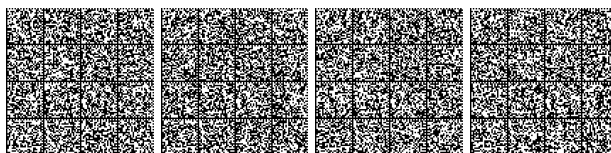
4.1.- È opportuno ripercorrere brevemente l'evoluzione della normativa in materia di incandidabilità, decadenza e sospensione dalle cariche politiche, a partire dalla legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale).

Per tutelare la «trasparenza dell'attività delle regioni e degli enti locali» (così il Titolo del Capo II della legge), l'art. 15 della legge n. 55 del 1990 prevedeva la sospensione degli amministratori regionali, provinciali e comunali che risultassero sottoposti a procedimento penale per il delitto previsto dall'art. 416-*bis* del codice penale, ovvero a una misura di prevenzione, anche non definitiva, perché indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso. Alla sospensione seguiva la decadenza in conseguenza del passaggio in giudicato della sentenza o della definitività del provvedimento di applicazione della misura di prevenzione.

In seguito, ritenendo tale disciplina insufficiente ad arginare il fenomeno delle infiltrazioni di stampo mafioso all'interno degli organi degli enti territoriali, il legislatore ha provveduto - con la legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali) - da un lato, attraverso l'istituto della incandidabilità alle elezioni, a impedire che persone gravemente indiziate di reati di stampo mafioso potessero ricoprire cariche elettive, dall'altro, a estendere l'ambito dei reati ostativi, comprendendo in esso anche quelli legati agli stupefacenti e alle armi, nonché alcuni reati contro la pubblica amministrazione. All'epoca, peraltro, i presupposti dell'incandidabilità e della sospensione erano i medesimi (provvedimenti precedenti la condanna definitiva, diversi a seconda del tipo di reato) e il secondo istituto trovava applicazione quando le cause di incandidabilità si verificavano dopo l'elezione, ferma restando la decadenza dalla carica al momento del passaggio in giudicato della condanna (art. 15, commi 1, 4-*bis* e 4-*quinquies*, della legge n. 55 del 1990).

Dopo modifiche minori introdotte dalla legge 12 gennaio 1994, n. 30 (Disposizioni modificative della legge 19 marzo 1990, n. 55, in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali, e della legge 17 febbraio 1968, n. 108, in materia di elezioni dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario), la materia è stata sostanzialmente ridisciplinata dalla legge 13 dicembre 1999, n. 475 (Modifiche all'articolo 15 della L. 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni). A seguito della sentenza di questa Corte n. 141 del 1996, che dichiarò illegittimo l'art. 15 della legge n. 55 del 1990, là dove prevedeva l'incandidabilità prima della condanna definitiva (in quanto si trattava di una misura irreversibile che, per il suo carattere sproporzionato, assumeva «i caratteri di una sanzione anticipata»), la legge n. 475 del 1999 collegò l'incandidabilità alla condanna definitiva, mentre causa della sospensione dalla carica rimase la condanna non definitiva; la durata della sospensione fu però limitata a diciotto mesi. Le norme fin qui illustrate sono poi confluite negli artt. 58 e 59 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

In seguito, a fronte del permanere di una situazione di grave e diffusa illegalità nella pubblica amministrazione, la legge delega n. 190 del 2012 ha previsto una serie di misure per prevenire e reprimere tali fenomeni, fra le quali l'estensione dell'incandidabilità e della decadenza ai parlamentari e alle cariche di governo e l'ampliamento dei reati ostativi. Il d.lgs. n. 235 del 2012 ha dunque riordinato la materia, dando attuazione alla legge n. 190 del 2012.



4.2.- Come si evince dall'analisi delle norme e della giurisprudenza di questa Corte, se in origine lo scopo della disciplina era quello «di costituire una sorta di difesa avanzata dello Stato contro il crescente aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata e dell'infiltrazione dei suoi esponenti negli enti locali», avendo come finalità «la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche» (sentenza n. 407 del 1992), successivamente il carattere di diffusa illegalità nella pubblica amministrazione indusse ad allargare l'ambito soggettivo e oggettivo della disciplina, a tutela degli interessi costituzionali protetti dagli artt. 54, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost.

Sin dall'adozione della legge n. 55 del 1990, peraltro, l'ordinamento ha sempre previsto la sospensione dalla carica politica per provvedimenti (relativi ai reati ostativi) precedenti la condanna definitiva e la decadenza dalla carica al momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

Dunque, prima della legge delega n. 190 del 2012, il regime della sospensione e della decadenza non ha mai conosciuto la previsione che i giudici a quibus imputano all'art. 1, comma 64, lettera *m*), ossia la sospensione dalla carica elettiva solo in caso di condanna definitiva. Questo significa che, nella prospettiva dei rimettenti, prevedendo la sospensione solo come conseguenza della condanna definitiva, il legislatore delegante avrebbe avuto l'intenzione di innovare in modo significativo la situazione previgente, non solo dunque estendendo l'incandidabilità ai parlamentari e ampliando i reati ostativi, ma anche abolendo la sospensione cautelare e la stessa decadenza dalle cariche elettive, nel senso che la condanna non definitiva non avrebbe dovuto produrre alcuna conseguenza e quella definitiva avrebbe determinato solo la sospensione dalla carica elettiva e non la decadenza (decadenza che, invece, si sarebbe verificata a carico dei titolari di cariche non elettive).

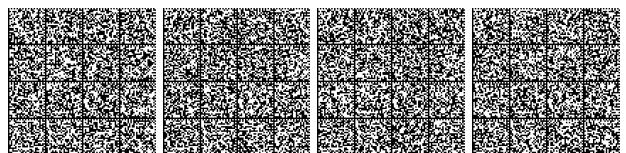
L'intenzione di innovare così radicalmente il regime della sospensione e della decadenza e, in definitiva, di «ammorbidire» gli strumenti di prevenzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione non trova tuttavia riscontro nella chiara lettera della legge delega. A differenza di altri criteri direttivi, che esprimono univocamente una volontà innovativa (art. 1, comma 64, lettere a, b, f, h, della legge n. 190 del 2012), il comma 64, lettera *m*), non menziona affatto l'eliminazione della sospensione cautelare e della decadenza dalle cariche elettive.

La formulazione del comma 64, lettera *m*), del resto, non è tale da escludere un'interpretazione in continuità con il regime precedente, secondo la quale la legge delega non intendeva affatto stravolgere l'assetto anteriore. Il sintagma successivo a «decadenza» («dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica») può infatti essere riferito solo alla decadenza stessa e non anche alla sospensione, che resterebbe così affidata alla disciplina di riordino del legislatore delegato senza la precisazione espressa dal citato sintagma, da intendere riservata al solo istituto della decadenza.

In mancanza di una chiara formulazione letterale della norma delegante e di fronte alla possibilità di attribuirle due diversi sensi, il suo esatto significato va individuato con i consueti criteri ermeneutici, che fanno riferimento al testo della legge in cui si inserisce e alla sua *ratio*. In relazione all'interpretazione delle leggi di delega, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ribadire fra l'altro «come [...] il contenuto della delega non possa essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la stessa si inserisce, poiché soltanto l'identificazione della sua *ratio* consente di verificare, in sede di controllo, se la norma delegata sia con essa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 134 del 2013, n. 272 del 2012, n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, n. 163 del 2000)» (sentenza n. 210 del 2015; v. anche le sentenze n. 98 del 2015, n. 229 e n. 50 del 2014, n. 119 del 2013, n. 341 del 2007, n. 425 del 2000).

4.3.- Sotto il profilo testuale, si può osservare, in primo luogo, che, se la legge delega avesse inteso privare di qualsiasi effetto la condanna di primo grado e differenziare, come sostengono i rimettenti, le conseguenze della condanna definitiva in corso di mandato a seconda del carattere elettivo o meno della carica (sospensione dalla carica elettiva e decadenza dalla carica non elettiva), verosimilmente essa avrebbe enunciato tale criterio distintivo in modo espresso. Il silenzio del comma 64, lettera *m*), sul punto si può spiegare con la considerazione che il criterio di distinzione tra sospensione e decadenza doveva restare quello applicato sin dal 1990: sospensione dalla carica prima della condanna definitiva e decadenza dopo il passaggio in giudicato della condanna.

Sono significativi a questo riguardo sia il titolo della legge n. 190 del 2012 («Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione»), sia l'art. 1, commi 63 e 64, i quali, rispettivamente prefigurando la disciplina in parola e indicando l'oggetto del decreto legislativo, utilizzano espressioni come «testo unico» di «riordino» e «armonizzazione della vigente normativa». Si tratta di riferimenti che devono essere considerati nell'interpretazione della lettera *m*) (la quale, come visto, a differenza di altri criteri direttivi, sopra citati, espressamente innovativi, ha una formulazione ambigua) e che conducono a ravvisare nella previsione relativa alla disciplina della sospensione l'intento di affidare al legislatore delegato compiti di riordino e armonizzazione degli istituti esistenti. In casi del genere, «se l'obiettivo è quello di ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni, [...] la conseguenza [è] che i principi sono quelli già posti dal legislatore» (sentenze n. 341 del 2007 e n. 53 del 2005), il che esclude l'illegittimità della scelta attuata dal Governo di conservazione dell'istituto nei suoi caratteri essenziali e del suo semplice adattamento alle innovazioni introdotte su altri versanti dalla nuova disciplina.



4.4.- Il vizio di eccesso di delega può essere escluso anche sulla base di considerazioni di carattere logico-sistematico.

In primo luogo, l'abolizione della sospensione cautelare e della decadenza dalle cariche elettive contrasterebbe, sia con la finalità generale della legge n. 190 del 2012, sia con la finalità del comma 64, sopra illustrate, perché segnerebbe un arretramento negli strumenti di prevenzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

In secondo luogo, secondo i rimettenti, l'ipotesi di applicare la sospensione alle cariche elettive e la decadenza alle cariche non elettive (entrambe in caso di condanna definitiva) si giustificerebbe sulla base di una corrispondenza con il carattere temporaneo dell'incandidabilità previsto dalle lettere *a)* e *b)* dell'art. 1, comma 64, della legge n. 190 del 2012; per cui, in altri termini, come la condanna definitiva precedente l'elezione comporta un'incandidabilità temporanea, così la condanna definitiva successiva all'elezione dovrebbe comportare la mera sospensione dalla carica elettiva, e non la decadenza.

In realtà, l'incandidabilità temporanea prevista alle lettere *a)* e *b)* riguarda solo i parlamentari (come risulta espressamente dall'art. 1, comma 64, della legge n. 190 del 2012 e dall'art. 13 del d.lgs. n. 235 del 2012), mentre l'incandidabilità alle cariche politiche nelle regioni e negli enti locali è definitiva, salva la riabilitazione (art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 235 del 2012). Dunque, la tesi dei rimettenti non favorirebbe l'omogeneità del regime della sospensione con quello dell'incandidabilità ma, al contrario, condurrebbe a una evidente disarmonia, in quanto la condanna definitiva produrrebbe un effetto definitivo (l'incandidabilità) se emessa prima dell'elezione e un effetto provvisorio (la sospensione) se emessa dopo l'elezione. Una analoga disarmonia è già stata censurata da questa Corte, a proposito della norma che sanciva l'incandidabilità a seguito di provvedimenti precedenti la condanna definitiva (art. 15 della legge n. 55 del 1990), con la considerazione che «[q]uelle stesse situazioni che - se presenti al momento dell'elezione - determinano, ai sensi del comma 1, l'ineleggibilità di coloro che vi si trovano, qualora invece sopravvengano dopo l'elezione comportano la mera sospensione dell'eletto, e non la decadenza (comma 4-*bis*), mentre questa consegue solo alla condanna definitiva (comma 4-*quiquies*)», e che «[s]ono dunque evidenti l'incongruenza e la sproporzione di una misura irreversibile come la non candidabilità, in forza di quei presupposti ai quali la legge attribuisce fisiologicamente - ove sopravvenuti - l'effetto meramente sospensivo» (sentenza n. 141 del 1996).

In terzo luogo, non è plausibile che il legislatore delegante intendesse abolire un istituto (la sospensione cautelare) di cui in diverse occasioni questa Corte ha riconosciuto la piena legittimità in quanto rispondente a diversi interessi costituzionali (v., prima della legge n. 190 del 2012, le sentenze n. 352 del 2008, n. 25 del 2002, n. 141 del 1996 e n. 407 del 1992; dopo la legge delega, le sentenze n. 236 del 2015 e n. 118 del 2013), definendolo anche - come visto - effetto "fisiologico" della condanna non definitiva (sentenza n. 141 del 1996).

In quarto luogo, si può osservare che, secondo la prospettiva dei rimettenti, il soggetto titolare di carica elettiva, condannato in via definitiva per un reato ostativo, sarebbe sospeso dalla carica e, dunque, potrebbe eventualmente riprendere la propria funzione nel corso dello stesso mandato, se di durata maggiore della sospensione, ma non potrebbe candidarsi alle elezioni successive perché la condanna definitiva fa scattare l'incandidabilità. L'incongruità di tale soluzione concorre a respingere l'ipotesi interpretativa dei rimettenti.

Infine, i lavori preparatori della legge n. 190 del 2012, invocati dai giudici a quibus, non forniscono indizi univoci, dal momento che, accanto ad alcuni spunti a favore dell'interpretazione sostenuta dai rimettenti (carenti, peraltro, sul piano della consapevolezza dei rilevanti effetti innovativi che sarebbero discesi da tale interpretazione del criterio direttivo), si riscontrano significativi elementi in senso contrario. Da un lato, risulta che nel corso dei lavori preparatori non si sia mai fatto cenno a una volontà di abolizione della sospensione cautelare e della decadenza, mentre è sottolineato che le innovazioni consistevano nell'estensione dell'incandidabilità ai parlamentari nazionali ed europei e nell'ampliamento dei reati ostativi, in una prospettiva di rafforzamento (e non di indebolimento) della tutela degli enti pubblici. Dall'altro lato, il parere del Comitato per la legislazione della Camera presupponeva che sia la sospensione che la decadenza si riferissero alle cariche elettive.

Si può ancora rilevare che neppure le commissioni parlamentari in sede consultiva hanno avuto alcun dubbio sul significato del comma 64, lettera *m)*, che hanno inteso pacificamente in senso conservativo del regime previgente e, dunque, senza incertezze sulla conformità ad esso degli artt. 8, comma 1, e 11, comma 1, del decreto.

L'art. 1, comma 64, lettera *m)*, della legge n. 190 del 2012 è pertanto da interpretare nel senso che il periodo che segue «decadenza di diritto» (cioè, «dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica») si riferisce solo alla decadenza e non alla sospensione.

4.5.- Come detto, il Tribunale ordinario di Napoli solleva anche la questione se l'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 violi l'art. 1, comma 64, lettera *m)*, della legge n. 190 del 2012, là dove non limita la sospensione dalla carica alle condanne successive alla candidatura. La questione di eccesso di delega non è fondata nemmeno con riferimento a questo profilo.



Si tratta, in realtà, di un profilo privo di autonomia rispetto al primo, appena esaminato. Una volta appurato che l'inciso «sentenza definitiva di condanna» si riferisce solo alla decadenza e non alla sospensione, ne segue inevitabilmente che nemmeno il requisito temporale relativo alla condanna («successiva alla candidatura») può essere applicato alla sospensione.

5.- I giudici a quibus dubitano della legittimità costituzionale delle norme che prevedono la sospensione dalla carica degli amministratori regionali (art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012) e locali (art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012) che abbiano riportato una condanna non definitiva per uno dei reati in esse previsti, poiché, in violazione degli articoli 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo, in relazione all'art. 7 della CEDU), la loro applicazione non è limitata alle sentenze di condanna relative a reati consumati dopo la loro entrata in vigore.

5.1.- Con riguardo all'ordinanza del Tribunale ordinario di Messina, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce il difetto di rilevanza della questione, dal momento che nel 2004 - epoca nella quale il ricorrente nel giudizio *a quo* si sarebbe reso colpevole di peculato - l'ordinamento già prevedeva per tale reato la sospensione dalla carica elettiva a fronte di sentenza di condanna di primo grado (art. 59, primo comma, lettera a, del d.lgs. n. 267 del 2000, trasfuso nell'attuale art. 11, primo comma, lettera a, del d.lgs. n. 235 del 2012).

L'eccezione è fondata nei termini che seguono.

L'ordinanza del Tribunale ordinario di Messina non fa riferimento al titolo di reato per cui vi è stata condanna non definitiva. Tale insufficiente descrizione della fattispecie si traduce in un'insufficiente motivazione sulla rilevanza della questione.

La questione, infatti, sarebbe rilevante solo se avesse per oggetto un nuovo reato ostativo, che prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 235 del 2012 non faceva scattare la sospensione dalla carica per la medesima durata, a seguito di condanna non definitiva. Con riguardo invece ai reati già considerati come ostativi dalla disciplina anteriore al d.lgs. n. 235 del 2012 - tra i quali l'art. 59 del previgente d.lgs. n. 267 del 2000 comprendeva anche il peculato - non sarebbe prospettabile in radice la retroattività della sospensione dalle cariche, anche qualora la si qualificasse come sanzione penale, in quanto al momento della commissione del reato l'ordinamento già prevedeva la stessa misura per la medesima fattispecie. Tra la norma allora in vigore e l'attuale sussiste infatti un rapporto di continuità.

La lacuna nella motivazione dell'ordinanza del giudice *a quo* impedisce a questa Corte di operare il necessario controllo sulla rilevanza della questione, determinandone l'inammissibilità.

5.2.- Nel merito, le restanti questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte di appello di Bari e dal Tribunale ordinario di Napoli in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., non sono fondate.

L'art. 25, secondo comma, Cost. riferisce il principio di stretta legalità soltanto alla pena, disponendo che «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

Anche con riguardo alle misure sanzionatorie diverse dalle pene in senso stretto questa Corte ha affermato che sussiste «l'esigenza della prefissione *ex lege* di rigorosi criteri di esercizio del potere relativo all'applicazione (o alla non applicazione) di esse» (sentenza n. 447 del 1988), e ha inoltre precisato come la necessità «che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire» risulti pur sempre «ricavabile anche per le sanzioni amministrative dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione» (sentenza n. 78 del 1967).

Da ultimo, ha affermato che il principio, desumibile dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, secondo cui tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto è «desumibile anche dall'art. 25, secondo comma, Cost., il quale - data l'ampiezza della sua formulazione («Nessuno può essere punito...») - può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile - in senso stretto - a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato» (sentenza n. 196 del 2010; nello stesso senso anche la successiva pronuncia n. 104 del 2014).

Nondimeno, il principio di irretroattività valido per le pene e per le misure amministrative di carattere punitivo-afflittivo non è predicabile nei confronti delle disposizioni censurate, per la natura non punitiva di quanto in esse previsto.

Prendendo in esame le stesse previsioni del d.lgs. n. 235 del 2012, questa Corte ha escluso che «le misure della incandidabilità, della decadenza e della sospensione abbiano carattere sanzionatorio», rappresentando esse solo «conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate». La sospensione dalla carica, in particolare, «risponde ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio» e, trattandosi di sospensione, costituisce «misura sicuramente cautelare» (sentenza n. 236 del 2015, la quale si colloca nel solco tracciato dalle precedenti sentenze n. 25 del 2002, n. 206 del 1999 e n. 295 del 1994).

5.3.- I giudici rimettenti censurano le norme impugnate anche per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., per il tramite di un parametro convenzionale, l'art. 7 della CEDU, che osterebbe all'applicazione retroattiva della sospensione dalla carica, in quanto sanzione penale ai fini e per gli effetti della Convenzione.



Al riguardo i rimettenti si limitano a considerare che, sebbene la sospensione dalla carica costituisca un effetto di natura amministrativa della condanna penale, si tratterebbe comunque di un effetto afflittivo conseguente a condanna pronunciata per un reato consumato in data antecedente a quella dell'entrata in vigore.

Tale motivazione - povera di argomenti di supporto e di richiami alla giurisprudenza della Corte EDU - è appena sufficiente a superare la soglia minima dell'ammissibilità e lo è solo perché essa individua, sia pure in modo implicito, nel ritenuto carattere di "afflittività" della misura uno dei criteri identificativi della nozione di "pena" in senso convenzionale, conosciuti dalla Corte di Strasburgo.

5.4.- Questa Corte è dunque chiamata a verificare se la sospensione dalle cariche elettive locali prevista dalla disposizione censurata sia compatibile con il principio di irretroattività delle sanzioni di cui all'art. 7 CEDU, la cui applicabilità presuppone l'utilizzo di autonomi criteri elaborati dalla giurisprudenza europea per definire la nozione di pena.

Nella sua ormai quarantennale giurisprudenza in tema, la Corte di Strasburgo ha individuato tre figure sintomatiche della natura penale di una sanzione (i cosiddetti criteri "Engel"): la qualificazione dell'illecito operata dal diritto nazionale; la natura della sanzione, alla luce della sua funzione punitiva-deterrente; la sua severità, ovvero la gravità del sacrificio imposto (sentenza 8 giugno 1976, Engel c. Olanda; i principi da essa enunciati sono stati confermati da molte sentenze successive: 26 marzo 1982, Adolf c. Austria, paragrafo 30; 9 febbraio 1995, Welch c. Regno Unito, paragrafo 27; 25 agosto 1987, Lutz c. Germania, paragrafo 54; 21 febbraio 1984, Öztürk c. Germania, paragrafo 50; 22 febbraio 1996, Putz c. Austria, paragrafo 31; 21 ottobre 1997, Pierre-Bloch c. Francia, paragrafo 54; 24 settembre 1997, Garyfallou AEBE c. Grecia, paragrafo 32).

Come ribadito da ultimo nella sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri c. Italia, questi criteri sono «alternativi e non cumulativi», ma ciò non impedisce di adottare un «approccio cumulativo se l'analisi separata di ciascun criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una "accusa in materia penale" (Jussila c. Finlandia [GC], n. 73053/01, §§ 30 e 31, CEDU 2006-XIII, e Zaicevs c. Lettonia, n. 65022/01, § 31, CEDU 2007-IX)» (paragrafo 94).

5.5.- La qualificazione sostanziale come pena, nel senso della nozione elaborata dalla Corte di Strasburgo, di una misura prevista dall'ordinamento interno che incida negativamente nella sfera del destinatario, comporta che siano applicabili ad essa le garanzie previste dalla CEDU, quali in particolare: il diritto al giusto processo in materia civile e penale (art. 6); il principio nulla poena sine lege (art. 7); il divieto del bis in idem (art. 4, paragrafo 1, del Protocollo n. 7).

Spetta nondimeno a questa Corte «valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza» (sentenza n. 317 del 2009). In altri termini, spetta a essa di apprezzare la giurisprudenza europea formata sulla norma conferente, «in modo da rispettarne la sostanza, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi (sentenza n. 311 del 2009)» (sentenza n. 236 del 2011; da ultimo, sentenza n. 193 del 2016).

Con particolare riferimento al diritto di elettorato passivo e alla protezione riconosciuta ad esso dalla Convenzione, gli Stati contraenti godono di un ampio margine di apprezzamento, che tiene conto, tra l'altro, delle peculiarità storiche, politiche e culturali di ciascun ordinamento. La Corte europea ha precisato che, per quanto concerne il diritto di candidarsi alle elezioni, e cioè il versante "passivo" dei diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo n. 1, la valutazione delle sue restrizioni deve essere ancora più prudente di quanto non debba essere l'esame delle restrizioni al diritto di voto, vale a dire l'elemento "attivo" degli stessi diritti. Ciò in quanto il diritto di presentarsi alle elezioni deve poter essere circondato nella sua disciplina ad opera del legislatore nazionale da cautele ancora più rigorose rispetto a quelle predisposte nella disciplina del diritto di voto (sentenze 6 ottobre 2005, Hirst c. Regno Unito n. 2, paragrafi 57-62; 16 marzo 2006, Zdanoka c. Lettonia, Grande Camera, paragrafo 115).

5.6.- In assenza di precedenti specifici della Corte EDU relativi a normative che, come quella censurata e con modalità simili a quelle in essa previste, facciano derivare da condanne penali la perdita dei requisiti di candidabilità e di mantenimento della carica, per valutare la compatibilità con l'art. 117, primo comma, Cost. della normativa oggetto del presente giudizio occorre fare applicazione dei citati criteri di qualificazione della misura da essa disposta come sanzione penale ai sensi della Convenzione stessa.

5.6.1.- Escluso, per le ragioni esposte sopra (paragrafo 5.2.), che la sospensione di diritto dalla carica abbia natura penale nel diritto interno, è necessario verificare se ricorrano gli altri due criteri concorrenti, attinenti rispettivamente alla sostanza punitiva della misura e alla gravità del sacrificio imposto.



La natura punitiva della misura si desume, secondo la giurisprudenza di Strasburgo, da un complesso di elementi, tra i quali principalmente il tipo di condotta sanzionata, il nesso fra la misura inflitta e l'accertamento di un reato, la presenza di beni e interessi tradizionalmente affidati alla sfera penale, il procedimento con il quale la misura è adottata.

Scopo della misura della sospensione dalla carica prevista dal d.lgs. n. 235 del 2012 è, nelle intenzioni del legislatore, come visto, esclusivamente quello di tutelare la pubblica funzione in attesa che l'accertamento penale si consolidi nel giudicato. Si tratta di una misura tipicamente interinale, di mera anticipazione dell'effetto interdittivo derivante dal giudicato, anch'esso parimenti non diretto a finalità punitive. Tale effetto trova il suo fondamento nella valutazione, compiuta dal legislatore, delle condizioni che sconsigliano provvisoriamente la permanenza dell'eletto in una determinata carica pubblica, al fine di sottrarre l'ufficio a dubbi sulla onorabilità di chi lo riveste che potrebbero metterne in discussione il prestigio e pregiudicarne il buon andamento.

Nella giurisprudenza della Corte EDU si rinvencono decisioni che hanno collocato al di fuori della sfera penale talune restrizioni del diritto di elettorato passivo, per quanto collegate alla commissione di un illecito, in ragione della loro finalità principale di proteggere l'integrità di una pubblica istituzione (sentenze 6 gennaio 2011, Paksas c. Lituania; 24 giugno 2008, Adamsons c. Lettonia, paragrafo 114; 16 marzo 2006, Zdanoka c. Lettonia, Grande Camera, paragrafi 122, 130 e 133). Più precisamente la Corte di Strasburgo ha escluso la natura penale della misura dell'incandidabilità, quando sia diretta ad assicurare un corretto svolgimento delle elezioni parlamentari. E ciò anche se una misura dello stesso contenuto - l'esclusione dalla candidabilità - sia prevista dalla legge penale come sanzione "ancillare" o "aggiuntiva" a una sanzione penale principale, giacché in questo secondo caso, a differenza del primo, essa deriva la sua natura penale dalla sanzione principale alla quale accede (sentenza 21 ottobre 1997, Pierre Bloch c. Francia, paragrafo 56).

Nella decisione preliminare sulla ricevibilità del 30 maggio 2006, Matyjek c. Polonia, la Corte EDU ha sì concluso per la natura penale della perdita della "qualificazione morale" - irrogata all'esito del c.d. "procedimento di lustrazione", per la falsità della dichiarazione, presentata dal candidato a ricoprire le posizioni specificate dalla legge polacca che lo disciplina (essenzialmente cariche elettive di livello nazionale), in merito alla sua eventuale collaborazione con i servizi segreti del regime comunista - ma ciò ha statuito sull'accertato presupposto che il procedimento adottato nel caso concreto non avesse altro scopo che sanzionare l'autore della falsa dichiarazione (paragrafo 56 della sentenza).

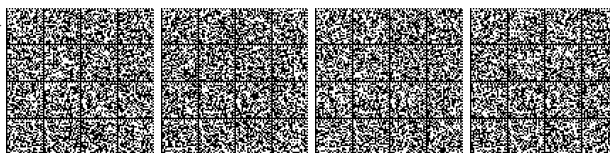
Più in generale, occupandosi di sanzioni amministrative, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha escluso che si configurino come "penali", nel significato convenzionale del termine, quelle misure che soddisfano generiche pretese risarcitorie o che sono essenzialmente dirette a ripristinare la situazione di legalità restaurando l'interesse pubblico leso (sentenza 7 luglio 1989, Tre Traktörer Aktiebolag c. Svezia, paragrafo 46).

La stessa mancanza di discrezionalità in capo all'autorità amministrativa chiamata ad accertare l'intervenuta causa di sospensione, la quale consegue automaticamente alla sentenza penale di condanna, senza che sia necessaria una deliberazione diretta a graduare la misura calibrandola sulle specifiche caratteristiche del caso concreto, costituisce un indice ulteriore del fatto che l'incapacità giuridica temporanea di cui si discute non consegue a un giudizio di riprovazione personale, ma è semplicemente diretta a garantire l'oggettiva onorabilità di chi riveste la funzione di cui si tratta.

La sentenza Welch c. Regno Unito del 1995 - in cui si legge che «il punto di partenza per ogni valutazione sulla sussistenza di una pena consiste nel determinare se la misura in questione è imposta a seguito [«following» nella versione inglese e «à la suite» nella versione francese] di una condanna per un illecito penale» (paragrafo 28) - non si attaglia alla fattispecie normativa qui in esame.

In primo luogo, il collegamento fra la prevista sospensione e l'accertamento penale (non definitivo) non attesta una funzione repressiva della prima, come si evince, non solo dalla strutturale provvisorietà della misura, ma soprattutto dal fatto che sia la sua applicazione che la sua durata prescindono dalla pena irrogata in concreto dal giudice. Essa inoltre produce i suoi effetti indipendentemente dalla limitazione del diritto di elettorato passivo derivante dall'applicazione della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici.

In secondo luogo, mentre nel caso Welch la confisca collegata al reato di traffico di stupefacenti era chiaramente diretta a neutralizzare gli effetti della condotta illecita sanzionata, nel nostro caso il fatto di reato accertato può non avere alcuna incidenza (nemmeno temporale) sull'esercizio del mandato, e la sospensione costituisce, non uno sviluppo "interno" di quanto statuito nella condanna, ma solo l'oggettivo presupposto perché si produca un effetto ulteriore e distinto, destinato a operare in modo autonomo ed "esterno" rispetto all'azione pubblica di repressione penale.



5.6.2.- Esclusa la natura punitiva e in questo senso “penale” della sospensione, occorre passare al terzo indice, riguardante la gravità delle conseguenze sfavorevoli per colui che ne è colpito. La Corte di Strasburgo ha chiarito che per valutare tale gravità si deve fare riferimento al massimo edittale e non alla misura effettivamente irrogata nei confronti di chi instaura il giudizio avverso lo Stato (sentenza 30 marzo del 2004, Hirst c. Regno Unito n. 1; sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri c. Italia; sentenza 22 maggio 1990, Weber c. Svizzera, paragrafo 34). Il rigore di una misura punitiva dipende inoltre dalla sua capacità di incidere sulla posizione del destinatario: ciò che rileva, cioè, è la dimensione soggettiva e non quella oggettiva della pretesa punitiva (sentenza 1° febbraio 2005, Ziliberg c. Moldova, paragrafo 34).

La sospensione dalla carica prevista nella disposizione all’esame di questa Corte è limitata a diciotto mesi, decorsi i quali la sospensione stessa viene meno. La circostanza che, nonostante la delicatezza dell’interesse pubblico tutelato, la misura intacchi solo una porzione circoscritta del mandato elettivo depone nel senso di una sua limitata severità, sia in termini oggettivi di durata, sia in termini soggettivi di detrimento della reputazione. Che il grado di gravità della misura non sia idoneo a ricondurla nell’ambito di ciò che a tali fini va considerato come “penale” è confermato dal precedente Pierre Bloch, in cui l’ineleggibilità per un anno - comminata a seguito della violazione di norme sui limiti di spesa della campagna elettorale - è stata ritenuta, anche per la sua durata, non assimilabile a una sanzione di carattere penale. Il periodo massimo di sospensione previsto dalla norma censurata è accostabile per ordine di grandezza a quello considerato nella sentenza Bloch, sicché anche sotto tale profilo i riferimenti alla giurisprudenza di Strasburgo non conducono a riconoscere alla misura in esame natura “penale” convenzionale.

In definitiva è assente, nella sospensione dalla carica qui in esame, quel connotato di “speciale” gravità, necessario perché la misura che non presenta finalità deterrente e punitiva possa essere assimilata, sul piano della sua afflittività, a una sanzione penale o a una sanzione amministrativa.

5.7.- In conclusione, dal quadro delle garanzie apprestate dalla CEDU come interpretate dalla Corte di Strasburgo non è ricavabile un vincolo ad assoggettare una misura amministrativa cautelare, quale la sospensione dalle cariche elettive in conseguenza di una condanna penale non definitiva, al divieto convenzionale di retroattività della legge penale. Mentre è compatibile con quel quadro la soluzione adottata dal legislatore italiano con la finalità di evitare «che la permanenza in carica di chi sia stato condannato anche in via non definitiva per determinati reati che offendono la pubblica amministrazione [possa] comunque incidere sugli interessi costituzionali protetti dall’art. 97, secondo comma, Cost., che affida al legislatore il compito di organizzare i pubblici uffici in modo che siano garantiti il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione, e dall’art. 54, secondo comma, Cost., che impone ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche “il dovere di adempierle con disciplina ed onore”» (sentenza n. 236 del 2015).

Anche la questione della violazione dell’art. 117, primo comma, Cost. (in relazione all’art. 7 della CEDU) non è dunque fondata.

6.- Il Tribunale ordinario di Napoli e quello di Messina ritengono altresì violati gli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, Cost., poiché gli artt. 8 e 11 del d.lgs. n. 235 del 2012 non si applicano alle sole sentenze di condanna relative a reati consumati dopo la loro entrata in vigore, mentre l’art. 51 Cost., nell’affidare alla legge la disciplina dell’esercizio del diritto di elettorato passivo, lo consentirebbe solo nei limiti fisiologici entro i quali alla legge stessa è permesso di operare, cioè non retroattivamente (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale).

La questione sollevata dal Tribunale ordinario di Messina è inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza, in ragione di quanto già osservato in precedenza (paragrafo 5.1.).

Nel merito, la questione che si esamina in quanto sollevata dal Tribunale ordinario di Napoli è già stata dichiarata infondata da questa Corte con la sentenza n. 236 del 2015, e va pertanto respinta per gli stessi motivi, e segnatamente per l’infondatezza della tesi, sostenuta dal rimettente, della “costituzionalizzazione” del principio di irretroattività in tutti i casi in cui la Costituzione riserva alla legge la disciplina di diritti inviolabili. Come più volte affermato nella giurisprudenza di questa Corte, infatti, «al di fuori dell’ambito di applicazione dell’art. 25, secondo comma, Cost., [...] le leggi possono retroagire, rispettando “una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato e che attengono alla salvaguardia, tra l’altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell’affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario” (*ex plurimis*, sentenza n. 156 del 2007)» (sentenza n. 236 del 2015).

7.- La Corte d’appello di Bari e il Tribunale ordinario di Napoli sollevano, in termini sostanzialmente identici e con riferimento agli stessi parametri (artt. 3, 51, 76 e 77 Cost.), la questione di disparità di trattamento fra gli eletti ai consigli regionali (oltre ai presidenti delle giunte regionali) e gli eletti al Parlamento nazionale ed europeo.

Le censure possono quindi essere esaminate congiuntamente.



I giudici a quibus rilevano che ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 235 del 2012 non sono candidabili alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica «coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti nel libro II, titolo II, capo I, del codice penale», delitti tra i quali rientra l'abuso d'ufficio (art. 323 cod. pen.). La stessa disciplina vale per i candidati al Parlamento europeo, in forza del rinvio all'art. 1 del d.lgs. n. 235 del 2012 contenuto nel successivo art. 4.

Un'analoga soglia non è invece prevista dall'art. 7, comma 1, lettera *c*), alla cui stregua non possono essere candidati alle elezioni regionali e non possono comunque ricoprire la carica - tra le altre - di Presidente della giunta regionale, coloro che hanno riportato condanna definitiva per una serie di delitti contro la pubblica amministrazione, compreso l'abuso d'ufficio.

Di conseguenza, per i consiglieri regionali e per coloro che ricoprono le altre cariche previste dall'art. 7, comma 1, lettera *c*), la sospensione e la decadenza di diritto disciplinate dall'art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 si applicano anche nel caso di condanna per abuso d'ufficio - rispettivamente, non definitiva e definitiva - pari o inferiore a due anni di reclusione, al di sotto cioè della soglia che fa scattare l'incandidabilità temporanea dei parlamentari.

Questa disparità di trattamento non sarebbe giustificata dalla diversa situazione istituzionale e funzionale dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali, apparendo irragionevole, ad avviso dei rimettenti, che gli eletti in competizioni locali ricevano un trattamento più severo.

7.1.- In via preliminare, si deve innanzitutto chiarire quali sono le norme oggetto di censura.

Il riferimento fatto dalla Corte d'appello di Bari al «comma 1 dell'art. 7 lett. *c*) Legge 190/2012» riguarda, in realtà, l'art. 7, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 235 del 2012, appena citato, che il giudice *a quo* pone «in relazione» all'art. 8, comma 1, lettera *a*), dello stesso decreto legislativo.

Entrambe le norme sono espressamente menzionate dal Tribunale ordinario di Napoli, che «in relazione» a esse estende la questione anche all'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 235 del 2012. Tuttavia, quest'ultima è la disposizione che, secondo i rimettenti, funge da *tertium comparationis* idoneo a dimostrare la prospettata lesione del principio di uguaglianza e di ragionevolezza, pertanto essa non può costituire allo stesso tempo l'oggetto della censura.

Nei giudizi principali, inoltre, deve essere direttamente applicato l'art. 8, comma 1, lettera *a*), poiché si controverte di sospensioni derivanti da sentenze di condanna non definitive. L'art. 7, comma 1, lettera *c*), in tema di incandidabilità da condanna definitiva, rileva solo come norma alla quale il citato art. 8 rinvia per individuare le cariche soggette alla sospensione e la platea dei reati per i quali la condanna non definitiva fa scattare la misura.

La questione deve quindi essere circoscritta all'art. 8, comma 1, lettera *a*).

7.2.- Sempre in via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità della questione sollevata dal Tribunale ordinario di Napoli.

Nell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* non fa menzione dell'entità della pena alla quale il destinatario della misura di sospensione è stato condannato in via non definitiva per abuso d'ufficio. Questa mancanza si traduce in una insufficiente descrizione della fattispecie, che preclude il controllo sulla rilevanza della questione, in quanto la disparità di trattamento normativo censurata dal giudice *a quo* rilevarebbe ai fini della decisione del processo principale solo se in concreto la pena inflitta fosse pari o inferiore a due anni di reclusione.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie - non emendabile mediante la diretta lettura degli atti, impedita dal principio di autosufficienza dell'atto di rimessione - determina l'inammissibilità della questione per omessa o insufficiente motivazione sulla rilevanza (*ex plurimis*, sentenze n. 128 del 2014, n. 338 del 2011, ordinanza n. 176 del 2014).

Deve essere altresì dichiarata l'inammissibilità della questione sollevata dalla Corte d'appello di Bari con riferimento alla violazione degli artt. 76 e 77 Cost.

Il giudice *a quo* motiva sulla non manifesta infondatezza esponendo solo le ragioni a sostegno della irragionevolezza della disparità di trattamento normativo, senza fornire alcun argomento di supporto all'ulteriore invocazione degli artt. 76 e 77 Cost., già posti a fondamento dell'autonoma censura relativa all'eccesso di delega (sull'inammissibilità della questione per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza riferita ai parametri indicati dal giudice *a quo*, *ex plurimis* sentenza n. 133 del 2016, ordinanze n. 93 del 2016 e n. 52 del 2015).

7.3.- Di conseguenza, l'esame nel merito va limitato alla questione sollevata dalla Corte d'appello di Bari e, in questo ambito, alla violazione degli artt. 3 e 51 Cost. Anche quest'ultimo parametro, sul diritto di elettorato passivo, è evocato senza l'esposizione di autonome ragioni, con la conseguenza che si deve ritenere che il rimettente ne lamenti la lesione solo quale ulteriore conseguenza della violazione del principio di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Nel merito, la questione non è fondata.

Questa Corte, con la sentenza n. 407 del 1992, è già pervenuta in un caso analogo a una decisione di non fondatezza sulla considerazione della diversità delle situazioni soggettive messe a confronto.



In quell'occasione, l'oggetto del giudizio era costituito, tra gli altri, dai commi 4-*bis* e 4-*ter* dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990, introdotti dall'art. 1 della legge n. 16 del 1992.

La legge n. 16 del 1992 aveva modificato la disciplina della legge n. 55 del 1990 in materia di elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali introducendo nuove cause di incandidabilità in relazione, tra il resto, a condanne anche non definitive per delitti di particolare gravità (associazione di tipo mafioso o finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti, altri delitti concernenti dette sostanze, ovvero in materia di armi, alcuni delitti commessi da pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione). Le medesime situazioni comportavano che i soggetti considerati non potessero comunque ricoprire una serie di cariche elettive, anche di secondo grado, e di altri incarichi di competenza regionale o locale.

I commi 4-*bis* e 4-*ter* stabilivano che, qualora dette condizioni fossero sopravvenute all'elezione o alla nomina, ciò avrebbe comportato «l'immediata sospensione dalle cariche», da adottare con procedure diverse a seconda dei casi.

Queste disposizioni furono impugnate, tra l'altro, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto nel prevedere la sospensione nei soli confronti di consiglieri e assessori regionali e provinciali e non anche dei titolari di analoghe cariche statali, quali i membri del Parlamento e del Governo, avrebbero realizzato un irragionevole trattamento differenziato a favore di questi ultimi.

Questa Corte ha ritenuto che «non appare configurabile, sotto il profilo della disparità di trattamento, un raffronto tra la posizione dei titolari di cariche elettive nelle regioni e negli enti locali e quella dei membri del Parlamento e del Governo, essendo evidente il diverso livello istituzionale e funzionale degli organi costituzionali ora citati», con la conseguenza che «certamente non può ritenersi irragionevole la scelta operata dal legislatore di dettare le norme impugnate con esclusivo riferimento ai titolari di cariche elettive non nazionali» (sentenza n. 407 del 1992).

Non vi sono motivi per discostarsi da queste conclusioni per il caso in esame, nel quale la censura ha una portata più ristretta, limitandosi al rilievo che le condizioni di applicabilità della sospensione e della incandidabilità sono differenziate per le cariche negli organi degli enti territoriali, da un lato, e la posizione di membro del Parlamento nazionale ed europeo, dall'altro, in relazione alla misura della pena inflitta. Inoltre, lo statuto dei membri del Parlamento è assistito da garanzie costituzionalmente presidiate, che porrebbero limiti all'estensione con legge ordinaria dell'istituto della sospensione del mandato parlamentare.

Sotto diverso profilo, si osserva che nemmeno il fatto che i consigli regionali esercitino anch'essi funzioni legislative - come sostiene una delle parti intervenute - fa venire meno la diversità del loro livello istituzionale e funzionale rispetto al Parlamento - sede esclusiva della rappresentanza politica nazionale, che «imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002) - e della condizione, per molti e decisivi aspetti oggettivamente differente, dei componenti dei due organi legislativi.

Quanto alla tesi secondo la quale sarebbe irragionevole assicurare un trattamento differenziato a favore dei membri del Parlamento, in quanto titolari delle cariche oggettivamente più importanti, essa non considera che la finalità di tutela del buon andamento e della legalità nella pubblica amministrazione perseguita dalla disciplina in esame può anzi giustificare un trattamento più severo per le cariche politico-amministrative locali. La commissione di reati che offendono la pubblica amministrazione può infatti rischiare di minarne l'immagine e la credibilità e di inquinare l'azione (*ex plurimis*, sentenza n. 236 del 2015) in modo particolarmente incisivo al livello degli enti regionali e locali, per la prossimità dei cittadini al tessuto istituzionale locale e la diffusività del fenomeno in tale ambito. Va sottolineato in particolare che parte delle funzioni svolte dai consiglieri regionali ha natura amministrativa e che essa giustifica un trattamento di maggiore severità nella valutazione delle condanne per reati contro la pubblica amministrazione.

A ciò si aggiunga che la stessa eterogeneità degli istituti messi a confronto (sospensione e incandidabilità) rende l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 235 del 2012, in tema di incandidabilità alla carica di parlamentare a seguito di condanna definitiva, inidoneo a fungere da *tertium comparationis*, restando così esclusa, anche per questa ragione, la violazione del principio di parità di trattamento (*ex plurimis*, sentenze n. 215 e n. 155 del 2014; n. 234 del 2008).

Come si è visto, la sospensione ha natura cautelare, sicché rispetto a essa «non è comunque prospettabile [...] un'esigenza di proporzionalità rispetto al reato commesso, ma piuttosto rispetto alla possibile lesione dell'interesse pubblico causata dalla permanenza dell'eletto nell'organo elettivo: non si pone quindi un problema di "adeguatezza" della misura rispetto alla gravità del fatto, ma piuttosto rispetto all'esigenza cautelare (sentenza n. 206 del 1999)» (sentenza n. 25 del 2002, sull'analogia sospensione già prevista dall'art. 15 della legge n. 55 del 1990). Alla stessa esigenza cautelare non è preordinato l'istituto dell'incandidabilità alla carica di parlamentare per condanna definitiva. È pertanto ragionevole che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, abbia scelto di subordinarne l'applicazione per determinati reati, come quelli contro la pubblica amministrazione, all'entità della pena inflitta.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, lettera c), 8, comma 1, e 11, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 4, secondo comma, 25, secondo comma, 51, primo comma, 97, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale ordinario di Messina, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 51, 76 e 77 Cost., dal Tribunale ordinario di Napoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevata, in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., dalla Corte d'appello di Bari, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, e 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., dalla Corte d'appello di Bari, dal Tribunale ordinario di Napoli e dal Tribunale ordinario di Messina, con le ordinanze indicate in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, lettera c), 8, comma 1, e 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 4, secondo comma, 25, secondo comma, 51, primo comma, 97, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della CEDU, dalla Corte d'appello di Bari e dal Tribunale ordinario di Napoli, con le ordinanze indicate in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., dalla Corte d'appello di Bari, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 4 ottobre 2016

ORDINANZA

Rilevato che nel giudizio promosso dal Tribunale di Napoli, prima sezione civile, con ordinanza del 22 luglio 2015 (reg. ord. n. 323 del 2015), si sono costituiti come parti del giudizio *a quo*, tra gli altri, il Movimento difesa del cittadino, A. L. e G. G. (con atto depositato il 19 gennaio 2016); che questi soggetti sono intervenuti nel giudizio principale, prima della pronuncia dell'ordinanza di rimessione; che, con riferimento al Movimento difesa del cittadino e ad A. L., il Tribunale ha dichiarato l'intervento inammissibile; che, in base all'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e all'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 7 ottobre 2008, nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale possono costituirsi i soggetti che erano parti del giudizio *a quo* al momento dell'ordinanza di rimessione (*ex multis*, sentenze n. 223 del 2012 e n. 356 del 1991, ordinanze allegate alle sentenze n. 236 e n. 24 del 2015); che il Movimento difesa del cittadino e A. L., pertanto, non sono legittimati a partecipare al giudizio costituzionale quali parti del giudizio *a quo*, poiché il loro intervento in esso è stato dichiarato inammissibile con la stessa ordinanza di rimessione; che l'atto di costituzione del Movimento difesa del cittadino e di A. L. va, dunque, dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'atto di costituzione del Movimento difesa del cittadino e di A. L. nel presente giudizio di costituzionalità.

F.to: Paolo Grossi, *Presidente*

T_160276

N. 277

Sentenza 22 novembre - 16 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Comuni, Province e Città metropolitane - Istituzione e funzionamento degli organi delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali.

- Legge della Regione siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi consorzi comunali e città metropolitane), artt. 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 27, e 33.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 27, e 33 della legge della Regione siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi consorzi comunali e città metropolitane), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6-8 ottobre 2015, depositato in cancelleria l'8 ottobre 2015 ed iscritto al n. 89 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;
udito l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale «degli articoli 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 27 e 33 della legge della Regione Sicilia 4 agosto 2015 n. 15, avente ad oggetto “Disposizioni in materia di liberi consorzi comunali e città metropolitane”».

Per le ragioni di cui si dirà nel “Considerato in diritto”, le suddette disposizioni contrasterebbero, ad avviso del ricorrente, con gli artt. 3, 5, 51, 117, commi secondo, lettere *e*), *p*) ed *s*), e terzo, 118, secondo comma, della Costituzione, e con gli artt. 14, 15 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), anche in relazione alle norme interposte di cui all'art. 1, commi 7, 8, 9, 19, 20, 24, 25, 51 e seguenti (in particolare 55, 63 e 84), della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni); all'art. 3-*bis* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; ed agli artt. 142 «e seguenti» (id est: 147 e 200) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

2.- La Regione siciliana non si è costituita in giudizio.

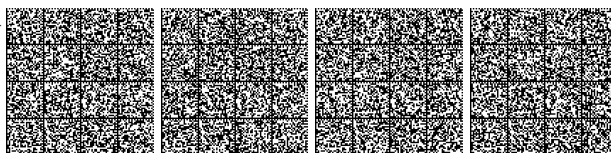
Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in via principale, questioni di legittimità costituzionale «degli articoli 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 27 e 33 della legge della Regione Sicilia 4 agosto 2015 n. 15, avente ad oggetto “Disposizioni in materia di liberi consorzi comunali e città metropolitane”».

1.1.- Le disposizioni di cui agli artt. 4, 5, 6, 8, 9 e 10 della legge regionale impugnata - che disciplinano l'istituzione ed il funzionamento degli organi dei liberi Consorzi comunali, non costituenti Città metropolitane - e quelle di cui ai successivi artt. 12, 13, 15, 16 e 1, relative alla istituzione e al funzionamento degli organi delle Città metropolitane - sono denunciate per contrasto con i principi di cui all'art. 1, commi 7, 8, 9, 19, 20, 25 (quanto agli organi delle Città Metropolitane), 51 e seguenti (quanto agli organi dei liberi Consorzi comunali) della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), in relazione agli artt. 3, 5, 51 e 117, commi secondo, lettera *p*), e terzo, della Costituzione, nonché agli artt. 14, 15 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), per contrasto con i principi e le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

Deduce il ricorrente che, là dove le anzidette disposizioni «prevedono strutture istituzionale maggiori e diverse, e con funzioni differenti da quelle previste dalla legge statale» (segnatamente, la Giunta e l'Adunanza Elettorale, quanto ai liberi Consorzi comunali; la Conferenza metropolitana, la Giunta e l'Adunanza elettorale, nonché le modalità di elezione del Sindaco metropolitano, quanto alle Città metropolitane), esse romperebbero «una omogeneità politica, economica e sociale che deve essere assicurata su tutto il territorio della Repubblica, contravvenendo ai principi fondamentali di riforma contenuti nella legge statale e ledendo anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato».

Ulteriore vulnus ai parametri indicati sarebbe arrecato dalle medesime norme, nella parte in cui «omettono di prevedere garanzie fondamentali di democrazia e rappresentatività» (id est: il meccanismo di ponderazione del voto contemplato dalla legge n. 56 del 2014) «che sono cardini dell'ordinamento costituzionale e come tali sono inderogabilmente fissate dalla legge statale».



1.2.- La norma di cui all'art. 20 della legge regionale impugnata, che individua le «indennità da conferire alle cariche negli organi degli enti di area vasta», violerebbe l'art. 1, commi 24 e 84, della legge n. 56 del 2014, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché agli artt. 14 e 17 dello Statuto della Regione Sicilia, per contrasto con i principi e le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica - nel contesto delle quali è prevista la gratuità di tutti gli incarichi - ed inciderebbe negativamente, di conseguenza, sul piano del contenimento della spesa nell'ambito della finanza pubblica, in violazione del terzo comma del citato art. 117 Cost.

1.3.- La disposizione di cui al successivo art. 27 è in concreto censurata limitatamente al suo comma 1, numero 2 [*recte*: numero 3], lettera *e*) - che attribuisce ai Consorzi comunali la competenza ad organizzare e gestire i servizi, nonché le localizzazioni e le realizzazioni degli impianti di smaltimento dei rifiuti e di depurazione delle acque, quando i comuni (singoli o associati) non possono provvedervi - per lesione dell'art. 3-*bis* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e degli artt. 142 «e seguenti» (id est: 147 e 200) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in relazione all'art. 117, commi secondo, lettera *e*) ed *s*), e terzo, Cost., nonché agli artt. 14 e 17 dello Statuto della Regione Sicilia. La previsione di una competenza «ordinaria» dei comuni nello smaltimento dei rifiuti e in materia di depurazione delle acque pubbliche (sebbene superabile, ma solo eventualmente, in via sussidiaria) violerebbe, secondo il ricorrente, il principio della unicità orizzontale della gestione, consentendo una competenza frammentata tra più Comuni all'interno del medesimo ambito territoriale ottimale (ATO).

1.4.- La disposizione di cui all'art. 33, della legge in esame - che intesta alla Regione ulteriori funzioni rispetto a quelle già attribuite dalla normativa vigente, e segnatamente quella di cui al comma 1, n. 2, lettera *a*), concernente la tutela dell'ambiente e l'attività di prevenzione e di controllo dell'inquinamento, anche mediante vigilanza sulle attività industriali - contrasterebbe con gli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), e 118, secondo comma, Cost., nonché con gli artt. 14 e 17 dello Statuto della Regione Sicilia, giacché la Regione non potrebbe vantare alcuna attribuzione, né legislativa, né amministrativa, nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

2.- Successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione siciliana ha promulgato la legge 12 novembre 2015, n. 28 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 in materia di elezione degli organi degli enti di area vasta e proroga della gestione commissariale); la legge 1º aprile 2016, n. 5 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 «Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane»); la legge 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie); la legge 10 agosto 2016, n. 15 (Modifiche alla legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 in materia di elezione dei Presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani e di proroga della gestione commissariale) e la legge 27 ottobre 2016, n. 23 (Norme transitorie in materia di elezione degli organi degli enti di area vasta), le quali (e, segnatamente, la legge regionale n. 5 del 2016) hanno novellato profondamente la legge regionale n. 15 del 2015.

In particolare, la legge della Regione siciliana n. 28 del 2015 ha modificato l'art. 6, comma 4, della legge impugnata, stabilendo che il decreto di indizione delle elezioni è da emanarsi «almeno 45 giorni prima della data delle elezioni» e non già «dalla data di entrata in vigore della presente legge».

A sua volta, la legge della Regione siciliana n. 5 del 2016, con riguardo alle residue disposizioni della legge n. 15 del 2015, oggetto di censure, ha rispettivamente:

modificato l'art. 4, con la soppressione delle lettere *c*) e *d*) - ossia delle disposizioni che prevedevano la «Giunta del libero Consorzio comunale» e la «Adunanza elettorale del libero Consorzio comunale» - e con l'introduzione di una lettera *a-bis*), che contempla il «Consiglio del libero Consorzio comunale»;

modificato l'art. 5, con la soppressione delle previsioni che si riferivano alla Giunta e alla Adunanza elettorale della Città metropolitana, ad esse sostituendo il Consiglio;

modificato l'art. 6 (nelle parti effettivamente ed esclusivamente censurate), sopprimendo i riferimenti alla Giunta (sostituita dal Consiglio: comma 2), alla Adunanza elettorale (comma 5) e l'inciso relativo all'elettorato passivo dei sindaci, «il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni» (comma 6), nonché introducendo la previsione del calcolo dei voti per l'elezione del Presidente in base ai «criteri di ponderazione di cui ai commi 32, 33 e 34 dell'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56 e successive modifiche ed integrazioni» (comma 7);

abrogato il comma 3 dell'art. 7, là dove prevedeva talune attribuzioni della Giunta;

introdotto l'art. 7-*bis*, che disciplina la costituzione, l'elezione e le funzioni del «Consiglio del libero Consorzio comunale»;

sostituito l'art. 8, espungendo dal relativo testo i riferimenti alla Giunta e rimodulando le funzioni dell'organo;

abrogato gli artt. 9 e 10, che disciplinavano l'istituzione e le funzioni, rispettivamente, della Giunta e della Adunanza elettorale del libero Consorzio comunale;



modificato l'art. 11, con la soppressione delle disposizioni che prevedevano la Giunta metropolitana e la «Adunanza elettorale metropolitana», e con l'introduzione di una lettera *a-bis*), che contempla il «Consiglio metropolitano»;

modificato l'art. 12, con la soppressione delle previsioni che si riferivano alla Giunta e alla Adunanza elettorale della città metropolitana, ad esse sostituendo il Consiglio;

introdotto l'art. 14-*bis*, che disciplina la costituzione, l'elezione e le funzioni del Consiglio del libero Consorzio comunale (e la successiva legge regionale n. 8 del 2016, all'art. 23, ha apportato una modificazione in punto di fissazione delle date elettorali);

sostituito l'art. 15, espungendo i riferimenti alla Giunta e rimodulando le funzioni dell'organo;

abrogato gli artt. 16 e 17, che disciplinavano l'istituzione e le funzioni, rispettivamente, della Giunta metropolitana e della Adunanza elettorale metropolitana;

sostituito l'art. 20, disponendo la gratuità delle cariche inerenti agli organi di Presidente del libero Consorzio comunale, Sindaco metropolitano, componenti di Assemblea e Consiglio del libero Consorzio comunale, di Conferenza e Consiglio metropolitani, con oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi a carico dei rispettivi enti di area vasta;

soppresso la lettera *e*) del numero 3 (e non già del numero 2, indicato in ricorso, ma per mero errore materiale, emendabile in ragione del chiaro tenore delle esposte censure), del comma 1 dell'art. 27;

soppresso lettera *a*) del n. 2 del comma 1 dell'art. 33, quale disposizione effettivamente ed esclusivamente censurata.

La legge della Regione siciliana n. 8 del 2016 ha modificato l'art. 13 nel senso che: «Il Sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo», altresì apportando (art. 23) modificazioni in punto di fissazione delle date elettorali, al pari di quanto poi disposto dalle successive leggi della Regione Siciliana n. 15 del 2016 (art. 1) e n. 23 del 2016 (art. 1).

3.- Il richiamato *ius superveniens* è intervenuto con modifiche e abrogazioni che risultano essere, dunque, satisfattive delle ragioni di censura formulate con il ricorso.

Quanto, poi, al profilo della mancata applicazione medio tempore delle disposizioni regionali denunciate, essa si desume dal fatto che la legge regionale n. 15 del 2015 impugnata è entrata in vigore il 7 agosto 2015 e la legge regionale n. 5 del 2016 - che l'ha novellata - è entrata in vigore l'8 aprile 2016 e, dunque, in un lasso temporale sufficientemente contenuto perché possa ipotizzarsi che una così articolata architettura istituzionale possa avere avuto attuazione. Tanto più ove si consideri che una tale attuazione dovrebbe essere complessiva, in modo da coinvolgere tutti gli enti ed organi implicati, con previa modificazione di statuti e apposite discipline, nonché necessità di svolgimento di elezioni.

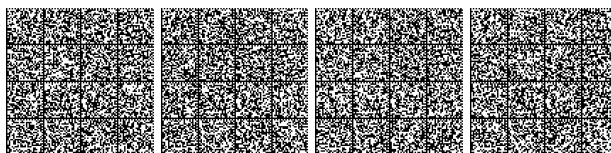
In tale prospettiva, risulta dirimente il rilievo secondo cui, sia per il Presidente del libero Consorzio comunale, che per il Consiglio del libero Consorzio comunale, nonché per il Consiglio metropolitano, le rispettive elezioni (di cui agli artt. 6, 7-*bis* e 14-*bis*) sono state fissate, da ultimo, dalla sopravvenuta legge regionale n. 23 del 2016, «in una domenica compresa tra il 1º (gradi) dicembre 2016 ed il 26 febbraio 2017», e ciò proprio come «prima applicazione della presente legge».

Può, dunque, dichiararsi cessata la materia del contendere in ordine a tutte le questioni proposte con il ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 27 e 33 della legge della Regione siciliana 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi consorzi comunali e città metropolitane), promosse, con il ricorso indicato in epigrafe, dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 5, 51, 117, commi secondo, lettere e), p) ed s), e terzo, 118, secondo comma, della Costituzione ed agli artt. 14, 15 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), in relazione all'art. 1, commi 7, 8, 9, 19, 20, 24, 25, 51 e seguenti (in particolare, 55, 63 e 84), della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni); all'art. 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; ed agli artt. 142 e seguenti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).



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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160277

N. 278

Sentenza 9 novembre - 16 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contenzioso tributario - Spese del giudizio - Condanna alle spese nella fase cautelare.

- Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156 (Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge 11 marzo 2014, n. 23), art. 9, comma 1, lettera *f)*, nella parte in cui introduce l'art. 15, comma 2-*quater*, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

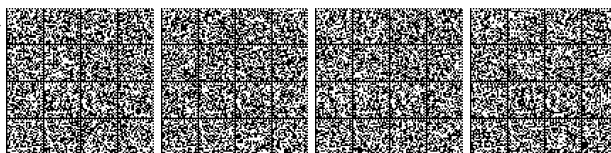
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera *f)*, del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156 (Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge 11 marzo 2014, n. 23), nella parte in cui introduce l'art. 15, comma 2-*quater*, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Treviso nel procedimento vertente tra M.F. e l'Agenzia delle entrate, Direzione provinciale di Treviso, ed altra, con ordinanza del 15 gennaio 2016 iscritta al n. 99 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 9 novembre 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 15 gennaio 2016, la Commissione tributaria provinciale di Treviso ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 della Costituzione, avente ad oggetto l'art. 9, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 2015, n. 156 (Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge 11 marzo 2014, n. 23), nella parte in cui introduce il comma 2-*quater* dell'art. 15 del decreto legislativo 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), il quale dispone che la Commissione tributaria con l'ordinanza che decide sulle istanze cautelari provvede sulle spese della relativa fase.

1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere investito dell'istanza di sospensione di una cartella di pagamento ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 546 del 1992. Espone quindi di aver deciso sull'istanza medesima, riservandosi di provvedere sulle spese della fase cautelare, dubitando della legittimità costituzionale della relativa previsione legislativa.

Osserva, quindi, la Commissione rimettente, che la disposizione censurata sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 76 Cost., in quanto la legge delega 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita) nulla prevede in punto di spese cautelari. Infatti, l'art. 10, in materia di revisione del contenzioso tributario, nel fissare i principi e criteri direttivi, individua l'incremento della funzionalità della giurisdizione tributaria, da perseguire, tra l'altro, attraverso interventi riguardanti, con particolare riferimento alle spese del giudizio, «l'individuazione di criteri di maggiore rigore nell'applicazione del principio della soccombenza al fine del carico delle spese del giudizio, con conseguente limitazione del potere discrezionale del giudice di disporre la compensazione delle spese in casi diversi dalla soccombenza reciproca», senza fare alcun riferimento alle spese della fase cautelare.

La norma impugnata, del resto, non rappresenterebbe un coerente sviluppo logico o un ragionevole completamento dei principi e criteri direttivi posti della legge delega. Essa, infatti, non potrebbe essere collegata né all'obiettivo posto dalla legge delega di «rafforzamento della tutela giurisdizionale del contribuente», in quanto l'ordinanza cautelare non è impugnabile; né all'obiettivo di «incremento della funzionalità della giurisdizione tributaria», in quanto la condanna alle spese della fase cautelare non è immediatamente esecutiva e non potrebbe, pertanto, avere alcun effetto deterrente sulla proposizione dell'istanza cautelare.

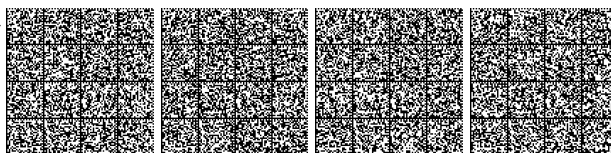
2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque manifestamente infondata.

Nel merito, si profilerebbe un'omessa motivazione sulla rilevanza: il giudice *a quo* non spiegherebbe adeguatamente per quale motivo intenda applicare alla fattispecie in esame la censurata disposizione, la quale è entrata in vigore in epoca successiva alla formulazione dell'istanza di sospensione e, peraltro, appena undici giorni prima della decisione cautelare.

Sotto il diverso profilo del merito, per l'infondatezza della questione deporrebbe l'ampia formulazione della legge di delega, che consentirebbe al legislatore delegato di introdurre anche una previsione di condanna alle spese nella fase cautelare, in linea peraltro con quanto previsto per il processo civile (cui rimanda l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992, disponendo che «i giudici tributari applicano le norme del presente decreto e, per quanto da esse non disposto e con esse compatibili, le norme del codice di procedura civile») e per il processo amministrativo. La condanna alle spese cautelari, infatti, è espressamente prevista dagli artt. 669-*septies* e 669-*opties* del codice di procedura civile e dall'art. 57 del codice del processo amministrativo.

La previsione della condanna alle spese della fase cautelare, del resto, rientrerebbe nel più generale ambito della disciplina delle spese del giudizio, tanto è vero che il giudice tributario, quando decide il merito della causa, valuta se la già disposta condanna alle spese della fase cautelare debba essere o meno confermata.

L'interveniente si sofferma sulle ulteriori argomentazioni sviluppate dalla Commissione rimettente, pur nella consapevolezza che esse non costituiscono autonome questioni. Con riferimento alla non impugnabilità della condanna alle spese cautelari, si afferma che essa è coerente con la natura non definitiva del provvedimento sulle spese: il giudice tributario, infatti, conserva la facoltà di disporre diversamente in ordine alle spese della fase cautelare nella sentenza che definisce il giudizio. Analoghe considerazioni vengono sviluppate in riferimento alla non immediata esecutività dell'ordinanza che dispone la condanna alle spese della fase cautelare, sottolineando che tale caratteristica è coerente con il meccanismo sopra delineato che ne consente la revoca con la sentenza di merito. Infine, si nega che da essa consegua l'esclusione di qualsivoglia effetto deterrente della norma, come tautologicamente affermato dal giudice *a quo*.



Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Treviso dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 2015, n. 156 (Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge 11 marzo 2014, n. 23), nella parte in cui, introducendo il comma 2-*quater* dell'art. 15 del decreto legislativo 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), dispone che la Commissione tributaria con l'ordinanza che decide sulle istanze cautelari provvede sulle spese della relativa fase.

1.1.- A parere della Commissione rimettente, la disposizione censurata violerebbe l'art. 76 Cost. per eccesso di delega, in quanto la legge 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita) nulla prevede in punto di spese della fase cautelare. Difatti l'art. 10, nell'elencare i principi e criteri direttivi, quanto a tale profilo si limita a prevedere (al comma 1, lettera *b*, numero 11) «l'individuazione di criteri di maggiore rigore nell'applicazione del principio della soccombenza al fine del carico delle spese del giudizio, con conseguente limitazione del potere discrezionale del giudice di disporre la compensazione delle spese in casi diversi dalla soccombenza reciproca».

D'altro canto - sottolinea il giudice *a quo* - la norma impugnata non rappresenterebbe un coerente sviluppo logico o un ragionevole completamento dei principi e criteri direttivi posti dalla legge delega, poiché non potrebbe essere collegata né all'obiettivo di «rafforzamento della tutela giurisdizionale del contribuente», in quanto l'ordinanza cautelare non è impugnabile, né all'obiettivo di «incremento della funzionalità della giurisdizione tributaria», in quanto la condanna alle spese della fase cautelare non è immediatamente esecutiva e non potrebbe, pertanto, avere alcun effetto deterrente sulla proposizione dell'istanza cautelare.

2.- In via preliminare, va affrontata l'eccezione di inammissibilità della questione incidentale per omessa motivazione sulla rilevanza, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, il giudice rimettente non spiegherebbe adeguatamente per quale motivo intenda applicare la disposizione censurata, pur se l'istanza di sospensione è stata formulata in data anteriore alla entrata in vigore della legge.

2.1.- In realtà, il dato temporale che rileva ai fini della individuazione della norma da applicare è quello relativo all'adozione della pronuncia cautelare, alla quale è immediatamente applicabile la nuova disciplina in quanto di natura processuale. Trattandosi di un principio pacifico, non è necessaria una motivazione specifica sul punto.

È, poi, del tutto irrilevante la circostanza - pure eccepita dall'Avvocatura dello Stato - che l'ordinanza in questione sia di pochi giorni successiva all'entrata in vigore della disposizione.

3.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale per eccesso di delega non è fondata.

3.1.- Secondo il costante orientamento di questa Corte, «la previsione di cui all'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo» (sentenza n. 194 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 146 e n. 98 del 2015).

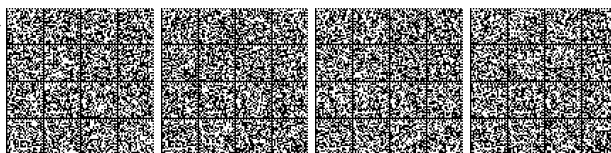
In particolare va riconosciuta, in capo al legislatore delegato, una «fisiologica [...] attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante» (sentenza n. 194 del 2015), che deve, però, svolgersi nell'alveo delle scelte di fondo operate dal legislatore della delega, nel pieno rispetto della *ratio* di quest'ultima e in coerenza con il complessivo quadro normativo (sentenza n. 59 del 2016).

Nel caso in esame il legislatore delegato non ha travalicato questi limiti.

3.2.- L'art. 10, comma 1, lettera *b*), numero 11), della legge n. 23 del 2014 dispone che il Governo è delegato ad introdurre «norme per il rafforzamento della tutela giurisdizionale del contribuente, assicurando la terzietà dell'organo giudicante, [...] secondo i seguenti principi e criteri direttivi: [...] *b*) incremento della funzionalità della giurisdizione tributaria, in particolare attraverso interventi riguardanti: [...] 11) l'individuazione di criteri di maggior rigore nell'applicazione del principio della soccombenza ai fini del carico delle spese del giudizio, con conseguente limitazione del potere discrezionale del giudice di disporre la compensazione delle spese in casi diversi dalla soccombenza reciproca».

Ebbene, la scelta del legislatore delegato di introdurre la condanna alle spese della fase cautelare rappresenta il corretto esercizio della fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi (sentenza n. 230 del 2010), in coerenza con la *ratio* della legge delega (sentenza n. 229 del 2014).

La previsione di liquidare le spese della fase cautelare già alla chiusura di tale segmento processuale, infatti, costituisce un'applicazione del principio sostanziale della soccombenza con una regola più rigorosa, meramente processuale, che si limita ad anticipare e ad evidenziare l'incidenza di questa fase sulla distribuzione delle spese processuali, incidenza già implicita nel principio stesso.



3.3.- Tale anticipazione costituisce, inoltre, un naturale sviluppo del criterio direttivo dell'«incremento della funzionalità della giurisdizione tributaria» (art. 10, comma 1, lettera b, della legge n. 23 del 2014), poiché rafforza l'efficacia deterrente della condanna alle spese, favorendo un più ragionato esercizio del diritto di azione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156 (Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli articoli 6, comma 6, e 10, comma 1, lettere a) e b), della legge 11 marzo 2014, n. 23), nella parte in cui introduce l'art. 15, comma 2-quater, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Treviso con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_160278

N. 279

Sentenza 23 novembre - 16 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio regionale di previsione per il 2016 e pluriennale 2016-2018 - Disposizioni relative all'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione.

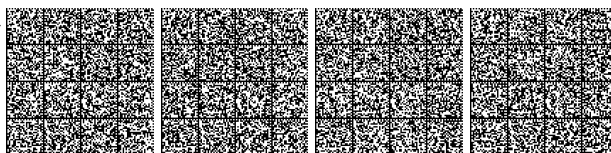
- Legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-5 luglio 2016, depositato in cancelleria il 14 luglio 2016 ed iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 23 novembre 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 4-5 luglio 2016 e depositato il 14 luglio 2016, iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 9 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, in relazione al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), nonché in riferimento all'art. 81, terzo e quarto comma, Cost.

Il ricorrente si duole essenzialmente del fatto che con l'impugnato articolo, rubricato «Avanzo di amministrazione», la Regione abbia iscritto nella parte attiva del bilancio somme indebitamente utilizzate per allargare la propria capacità di spesa, in tal modo pregiudicando l'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, terzo e quarto comma, Cost. ed altresì violando l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. per essersi discostata, nell'allocatione di tali importi, dai modelli previsti dalla legislazione statale in tema di armonizzazione dei conti pubblici.

Viene a tal fine ricordato il principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella correlata a fondi vincolati accertati nei modi di legge nell'esercizio precedente.

Il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la sentenza n. 70 del 2012 di questa Corte e rileva che il collegamento tra entrate e spese a destinazione vincolata, utilizzato nell'ambito del bilancio di previsione impugnato, non consentendo di individuare con esattezza i presupposti normativi dell'utilizzazione in deroga al principio generale del previo accertamento del risultato di amministrazione complessivo, sarebbe in contrasto non solo sotto il profilo formale con i modelli individuati dal legislatore statale in tema di armonizzazione, ma soprattutto col principio dell'equilibrio di bilancio, perché consentirebbe di espandere la spesa oltre i limiti consentiti dalla legislazione vigente e dall'ineffettibile principio di cui all'art. 81 Cost.

L'elenco analitico delle quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre 2015 (Elenco *B*), riportato nella nota integrativa del bilancio, non sarebbe conforme a quello previsto dal punto 9.11.4 dell'Allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011 e non consentirebbe di ricostruire il vincolo normativo tra entrate e spese a destinazione vincolata. Il suddetto elenco mostrerebbe inoltre un totale diverso da quello della parte vincolata riportato nella Tabella dimostrativa del risultato di amministrazione, Allegato *a*), rispettivamente di euro 821.070.593,46 ed euro 729.148.706,75. La suddetta Tabella, Allegato *a*), indicherebbe, nella parte riservata all'«Utilizzo» delle quote vincolate del risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre 2015, soltanto l'importo di euro 247.598.229,01 per la reinscrizione di economie vincolate (lettera *a* dell'impugnato articolo 9) e non anche l'importo di euro 481.550.477,74 relativo ai fondi di accantonamento dell'avanzo (lettera *b* del medesimo articolo). Con riferimento all'iscrizione come «Utilizzo avanzo presunto di amministrazione» del Fondo crediti di dubbia legittimità per euro 7.257.741,15 (lettera *c* dell'art. 9 impugnato), rappresentato come quota accantonata nella Tabella dimostrativa del risultato di amministrazione presunto, Allegato *a*), il ricorrente sostiene che tale previsione contrasterebbe con il principio applicato della contabilità finanziaria 9.2. dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale l'utilizzo della quota accantonata per i crediti di dubbia esigibilità può aversi solo a seguito del verificarsi dei rischi per i quali sono stati accantonati ovvero qualora si accerti che la spesa potenziale non possa più verificarsi.



Il Presidente del Consiglio lamenta altresì la violazione dell'art. 81, terzo e quarto comma Cost., poiché l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione presunto per la copertura di spese al di fuori delle ipotesi strettamente consentite dal legislatore statale determinerebbe un indebito ampliamento della capacità di spesa della Regione con conseguente pregiudizio per l'equilibrio di bilancio.

Il ricorrente solleva questione di legittimità anche con riguardo alla mancata contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità previste dagli artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, effettivamente incamerate negli esercizi 2013 e 2014, nonché alla mancata copertura nel triennio della quota interessi e della quota capitale delle suddette anticipazioni di liquidità in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., rilevando che ciò non sarebbe conforme alle prescrizioni ed alle modalità specificamente previste dall'art. 1, commi 692 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

2.- La Regione Molise non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

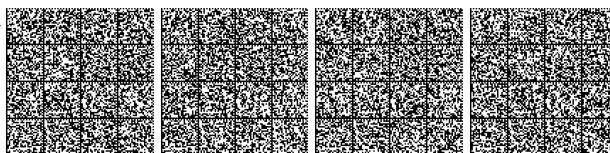
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 9 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), nonché in riferimento all'art. 81, terzo e quarto comma, Cost.

Il ricorrente si duole essenzialmente del fatto che l'articolo censurato, rubricato «Avanzo di amministrazione», abbia indebitamente previsto l'iscrizione di somme nella parte attiva del bilancio per allargare la possibilità di spesa, in tal modo pregiudicando l'equilibrio di bilancio tutelato dall'art. 81, terzo e quarto comma, Cost. e altresì violando l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per essersi discostato, nell'allocatione di tali somme, dai modelli previsti dalla legislazione statale in tema di armonizzazione dei conti pubblici.

Viene a tal fine ricordato il principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella relativa a fondi vincolati accertati nei modi di legge nell'esercizio precedente.

Il Presidente del Consiglio ricorda che il collegamento tra entrate e spese a destinazione vincolata utilizzato nell'ambito del bilancio di previsione impugnato, non consentendo di individuare con esattezza «i presupposti normativi dell'utilizzazione in deroga al principio generale del previo accertamento del risultato di amministrazione complessivo» (sentenza n. 70 del 2012), sarebbe in contrasto non solo, sotto il profilo formale, con la modellistica in tema di armonizzazione, ma soprattutto col principio dell'equilibrio di bilancio, perché consentirebbe di espandere la spesa oltre i limiti consentiti dalla legislazione vigente e dall'inflessibile principio di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

L'elenco analitico delle quote vincolate ed accantonate del risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre 2015 (Elenco B) riportato nella nota integrativa non sarebbe conforme a quello previsto dal punto 9.11.4 dell'Allegato n. 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011 e non consentirebbe di ricostruire il vincolo normativo tra entrate e spese a destinazione vincolata. Il suddetto elenco mostrerebbe inoltre un totale diverso dall'importo della parte vincolata del risultato di amministrazione riportato nella Tabella dimostrativa del risultato di amministrazione, Allegato a), rispettivamente euro 821.070.593,46 ed euro 729.148.706,75. La suddetta Tabella dimostrativa del risultato di amministrazione indicherebbe, nella parte riservata all'«Utilizzo», quote vincolate del risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre 2015 pari ad euro 247.598.229,01 per la reiscrizione di economie vincolate (lettera a dell'impugnato articolo 9) e non anche l'importo di euro 481.550.477,74 relativo ai fondi di accantonamento dell'avanzo (lettera b del medesimo articolo). Con riferimento all'iscrizione come «Utilizzo avanzo presunto di amministrazione» del Fondo crediti di dubbia esigibilità per euro 7.257.741,15 (lettera c dell'impugnato art. 9), rappresentato come quota accantonata nella Tabella dimostrativa del risultato di amministrazione presunto, il ricorrente sostiene che tale previsione contrasterebbe con il principio applicato della contabilità finanziaria di cui al punto 9.2. dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011, ai sensi del quale l'utilizzo della quota accantonata per i crediti di dubbia esigibilità può aversi solo a seguito del verificarsi dei rischi per i quali sono stati accantonati ovvero qualora si accerti che la spesa potenziale non possa più verificarsi.



Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, altresì, la violazione dell'art. 81, terzo e quarto comma, Cost., in quanto l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione presunto per la copertura di spese al di fuori delle ipotesi strettamente consentite dal legislatore statale determinerebbe un indebito ampliamento della capacità di spesa della Regione, con conseguente pregiudizio all'equilibrio di bilancio.

Il ricorrente solleva questione di legittimità anche con riguardo alla mancata contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità previste dagli artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64, effettivamente incamerate negli esercizi 2013 e 2014, nonché alla mancata copertura nel triennio della quota interessi e della quota capitale delle suddette anticipazioni di liquidità in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., rilevando che ciò non sarebbe conforme alle prescrizioni ed alle modalità specificamente previste dall'art. 1, commi 692 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

2.- Occorre preliminarmente rilevare che il ricorrente invoca, accanto al terzo comma dell'art. 81 Cost., anche il quarto comma del medesimo articolo. Risulta palese l'incongruenza dell'affiancamento di tale parametro - il quale stabilisce che «Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo» - rispetto allo sviluppo argomentativo del ricorso, evidentemente circoscritto al precetto di cui al terzo comma del predetto art. 81 Cost.

Tale incongruenza - probabilmente dovuta alla allocazione normativa del principio di equilibrio del bilancio anteriore alla modifica apportata dall'art. 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) - «“non si configura come errore concettuale bensì quale mero lapsus calami, che non preclude l'identificazione della questione e non pregiudica il diritto di difesa della parte resistente” (sentenza n. 188 del 2014) ed è dunque irrilevante ai fini dell'ammissibilità» (*ex multis*, sentenza n. 151 del 2016).

È necessario anche sottolineare come il censurato art. 9 contenga prima facie una contraddizione tra la rubrica «Avanzo di amministrazione» ed il contenuto, che menziona il «saldo finanziario presunto». Considerato che già in passato quest'ultima locuzione era stata utilizzata dalla Regione Molise per indicare l'avanzo di amministrazione presunto, appare evidente che essa si riferisce a tale istituto contabile (tenuto anche conto che al maggio 2016 non risultava approvato il bilancio consuntivo della Regione stessa relativo all'esercizio 2015).

Infine, è utile evidenziare come all'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto di cui alla norma impugnata risulti contestualmente affiancata l'applicazione di due disavanzi di amministrazione, secondo quanto disposto dagli artt. 10 e 11 della medesima legge reg. Molise n. 6 del 2016. Così l'art. 10 (Ripiano del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2014) dispone che «1. Il disavanzo finanziario alla chiusura del 31 dicembre 2014 ancora da ripianare al 1° gennaio 2016 è pari a euro 20.979.558,32. 2. Il disavanzo di amministrazione di cui al comma 1 viene ripianato in 9 (nove) esercizi, così come stabilito dall'articolo 1, comma 691, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”, con quote costanti pari ad euro 2.331.062,54». Analogamente il successivo art. 11 (Ripiano del maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015) prevede che «1. Il maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015 ancora da ripianare al 1° gennaio 2016 è pari a euro 219.014.451,13. 2. Ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del D.M. dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministero dell'Interno del 2 aprile 2015 e in conformità alla Delib.C.R. n. 293 del 10 novembre 2015 il ripiano del maggior disavanzo di amministrazione di cui al comma 1, avviene in 29 (ventinove) esercizi a partire dal 2016 sino al 2044 attraverso quota costante di euro 7.552.222,45».

3.- Tanto premesso, le questioni sollevate dal Presidente del Consiglio sono fondate nei termini di seguito precisati.

Esse sono tra loro profondamente compenetrato, perché gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'art. 81 Cost. La manovra elusiva consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario 2016, nel biennio successivo e nel lungo periodo di rientro dai disavanzi pregressi. Ciò comporta una lesione agli equilibri di bilancio ben più ampia di quella risultante dalla sommatoria delle singole illegittimità dedotte dal ricorrente in relazione ai principi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011. Proprio dalla fondatezza delle singole questioni sollevate si evince, infatti, che la non corretta redazione del censurato art. 9 finisce per influenzare, in senso costituzionalmente non conforme, gli equilibri complessivi dei bilanci annuale e pluriennale della Regione Molise.



4.- La lesione di detti equilibri è talmente estesa da investire la stessa struttura del bilancio, invalidandone sostanzialmente l'intera costruzione. Con riguardo alla fattispecie in esame, è utile ricordare il costante orientamento di questa Corte, secondo cui la «forza espansiva dell'art. 81, quarto [ora terzo] comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse» (*ex multis*, proprio la sentenza n. 70 del 2012 richiamata dal Presidente del Consiglio dei ministri) costituisce una clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi di carattere finanziario con essa collidenti. Con riguardo all'art. 9 della legge reg. Molise n. 6 del 2016, la lesione congiunta agli equilibri di bilancio annuale e pluriennale si realizza attraverso le sue interrelazioni con le altre componenti di detti bilanci.

Tali interrelazioni possono essere così sintetizzate: *a)* impiego di un avanzo di amministrazione presunto per allargare, in assenza dei presupposti normativi, la possibilità di spesa, destinando, tra l'altro, non meglio identificate «economie di spesa su fondi vincolati», ed indebita utilizzazione di tale avanzo in concomitanza all'applicazione pro rata (artt. 10 e 11 della medesima legge regionale) di due disavanzi già accertati in precedenti esercizi, il cui ripiano è stato deliberato rispettivamente in nove e ventinove anni; *b)* non corretta contabilizzazione del «Fondo crediti di dubbia esigibilità» che, in tal modo, consente, anziché impedire, la spendita di risorse di incerta realizzazione; *c)* mancata esposizione e sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità, acquisite nel 2013 e nel 2014 per un ammontare complessivo pari ad euro 71.745.187,00, ai sensi degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 e successive modifiche ed integrazioni, nonché mancata copertura per l'intero triennio del pagamento della quota interessi e della quota capitale di dette anticipazioni.

4.1.- Venendo al merito delle singole questioni, appare senz'altro fondata quella che attribuisce all'impugnato art. 9 l'arbitraria applicazione, con conseguente illegittima autorizzazione alla correlata spesa, dell'avanzo di amministrazione presunto, sia per la parte inerente alla lettera *a)* («euro 247.598.229,01 per la reiscrizione in bilancio di economie di spesa finanziate con fondi assegnati con vincolo di specifica destinazione risultanti dall'esercizio 2014 e riguardanti i fondi comunitari - F.S.E, F.E.S.R e Cooperazione internazionale - e statali - F.S.C.»), che per quella relativa alla lettera *b)* («euro 481.550.477,74 accantonati in appositi fondi iscritti nella Missione 20, Programma 3, utilizzabili, mediante prelievo ed iscrizioni sulle pertinenti Missioni, solo a seguito dell'approvazione del rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2015»).

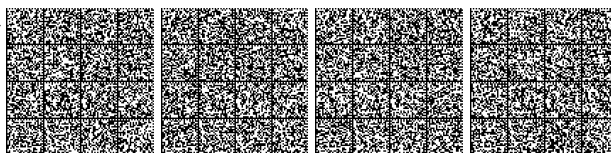
Deve essere condiviso l'assunto del ricorrente secondo cui né le disposizioni in esame né la nota integrativa e neppure gli allegati al bilancio individuano i vincoli normativi in grado di collegare dette risorse alla correlata parte della spesa.

Ne consegue l'impossibilità di individuare «i presupposti normativi dell'utilizzazione in deroga al principio generale del previo accertamento del risultato di amministrazione complessivo» (sentenza n. 70 del 2012). Peraltro, l'elenco analitico delle quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre 2015 (Elenco *B*) riportato nella nota integrativa non risulta conforme a quello previsto dal punto 9.11.4 dell'Allegato n. 4/1 del d.lgs. 118 del 2011, mostrando comunque - come rileva il Presidente del Consiglio dei ministri - un totale diverso da quello della parte vincolata del risultato di amministrazione riportato nella Tabella dimostrativa di tale risultato, Allegato *a*).

In ogni caso, non risulta alcuna corrispondenza tra l'elenco analitico delle quote vincolate e gli atti in base ai quali è stato disposto ed accertato il preteso vincolo ed il relativo oggetto.

È utile in proposito ricordare come il rispetto del vincolo debba essere rigorosamente circoscritto alla corrispondenza tra risorsa assegnata e finalità di impiego, mentre non è possibile ipotizzare, come sembra intendere il legislatore regionale, una sommatoria indifferenziata delle pretese risorse vincolate destinata, in modo indistinto e non ripartito, ad obiettivi che - quand'anche derivassero da vincoli di legge - non troverebbero esatta corrispondenza quantitativa e qualitativa nelle componenti analitiche dell'avanzo presunto. Sotto tale profilo appare particolarmente grave la formulazione della lettera *b)* dell'impugnato art. 9, la quale include nell'avanzo euro 481.550.477,74, «accantonati in appositi fondi iscritti nella Missione 20, Programma 3, utilizzabili mediante prelievo ed iscrizioni sulle pertinenti Missioni», senza neppure indicarne la natura, l'eventuale esistenza del vincolo e la ragione della conservazione in bilancio.

4.1.1.- Quanto al principio di cui al punto 9.11.4 dell'Allegato 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011, nella parte denominata «Elenco analitico delle risorse vincolate rappresentate nel prospetto del risultato di amministrazione presunto», questa Corte non può non rilevarne la pletoricità e la parziale oscurità nella parte in cui sembra ipotizzare l'esistenza di vincoli di destinazione diversi da quelli determinati dalla legge (si parla, infatti, in detto principio, di vincoli derivanti da trasferimenti, da finanziamenti, di vincoli formalmente attribuiti dall'ente e di altri vincoli). In realtà, proprio l'ipotesi apparentemente eversiva della regola generale, quella dei «vincoli formalmente attribuiti dall'ente», viene ridimensionata dalla successiva definizione, la quale precisa che «[p]er vincoli formalmente attribuiti dall'ente si intendono quelli previsti dal principio applicato 9.2, derivanti da “entrate straordinarie, non aventi natura ricorrente, accertate e riscosse cui l'amministrazione ha formalmente attribuito una specifica destinazione. È possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se l'ente non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi, ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio [...]»». Infatti, la facoltà di imprimere uno specifico vincolo deriva dalla classificazione normativa (entrate straordinarie non aventi natura ricorrente) e dall'ulteriore requisito dell'assenza di disavanzi da ripianare.



In definitiva, l'analitica classificazione delle somme vincolate non inficia il principio per cui, quand'anche non direttamente dipendente dalla legge, il vincolo deve trovare diretto presupposto nella stessa. È anche evidente come proprio la stessa perimetrazione della fattispecie derogatoria risponda all'obiettivo di non alterare l'equilibrio del bilancio, situazione che invece si concreta per l'effetto prodotto dall'applicazione delle lett. a) e b) dell'impugnato art. 9.

4.1.2.- Comunque, per i principi contabili vale la regola dell'interpretazione conforme a Costituzione, secondo la quale, in presenza di ambiguità o anfibologie del relativo contenuto, occorre dar loro il significato compatibile con i parametri costituzionali. Al contrario, ove fosse possibile solo un'ipotesi ermeneutica, quale quella implicitamente adottata dalla Regione Molise, ciò determinerebbe l'illegittimità costituzionale dello stesso principio contabile, dal momento che, così interpretato, esso diventerebbe un veicolo per un indebito allargamento - in contrasto con l'art. 81 Cost. - della spesa di enti già gravati dal ripiano pluriennale di disavanzi di amministrazione pregressi.

In ogni caso, anche prima dell'entrata in vigore dei nuovi principi contabili, l'orientamento di questa Corte era nel senso che «[n]essuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati» individualmente identificati «e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente» (sentenza n. 70 del 2012).

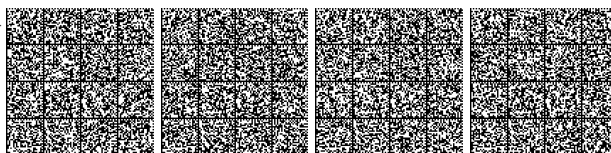
4.2.- Risulta in contrasto con i parametri invocati dal ricorrente anche l'iscrizione in parte entrata del «Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31 dicembre 2015», di cui alla lettera c) dell'impugnato art. 9 della legge reg. Molise n. 6 del 2016.

È opportuno premettere che il «Fondo crediti di dubbia esigibilità» assolve alla funzione di precludere l'impiego di risorse di incerta acquisizione. In sostanza esso è un fondo rettificativo, in diminuzione di una posta di entrata, finalizzato a correggere il valore nominale dei crediti dell'ente in relazione alla parte di essi che si prevede di non incassare in corso di esercizio. Per questo motivo, in parte entrata si iscrive il credito al valore nominale (punto 3.3 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011), mentre tra le passività si inserisce l'importo di prevedibile svalutazione (art. 46 «Fondo crediti di dubbia esigibilità», del d.lgs. n. 118 del 2011 e punto 3.3 dell'allegato 4/2 del medesimo decreto), il quale viene accantonato proprio al fine di evitare un risultato di amministrazione negativo a seguito delle eventuali minusvalenze derivanti dalla riscossione dei crediti soltanto parziale.

Ancorché caratterizzato da una formulazione pletorica, ed a tratti anche poco chiara, il principio applicato 9.2 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 non si discosta dalla definizione funzionale precedentemente richiamata del «Fondo crediti di dubbia esigibilità». In particolare, le parti dello stesso principio invocate dal ricorrente, i commi venticinquesimo e ventiseiesimo del punto 9.2 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011, prevedono che «Le quote accantonate del risultato di amministrazione sono utilizzabili solo a seguito del verificarsi dei rischi per i quali sono stati accantonati. [...] L'utilizzo della quota accantonata per i crediti di dubbia esigibilità è effettuato a seguito della cancellazione dei crediti dal conto del bilancio, riducendo di pari importo il risultato di amministrazione».

Tali regole rispondono al generale principio di cautela, il quale in materia finanziaria e contabile serve a prevenire lesioni all'equilibrio del bilancio. In conformità di tale assunto, il citato ventiseiesimo comma del punto 9.2 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede che l'utilizzo della quota accantonata per i crediti di dubbia esigibilità possa avvenire solo a seguito della cancellazione dei crediti dal conto del bilancio, riducendosi così, di pari importo, il valore del risultato di amministrazione.

Per questo motivo appare assolutamente inconferente la nota integrativa al bilancio 2016 della Regione Molise nella parte in cui si afferma che «[n]ella determinazione del "Fondo crediti di dubbia esigibilità" [...] l'ente ritiene che non sussistono tali eventualità sulle poste contabili oggetto di verifica, in quanto per le stesse gli accertamenti avvengono tutt[i] per cassa». Presa alla lettera, la singolare espressione di limitare gli accertamenti alla sola cassa significherebbe che l'ente non cura affatto l'individuazione dei creditori e la riscossione dei crediti, limitandosi ad accertare in entrata le quote di chi paga spontaneamente. In definitiva, appare evidente che l'ente, con singolare eterogenesi dei fini, iscrive tra le poste attive una voce che, al contrario, serve a ridimensionare la spesa in rapporto alle prevedibili difficoltà di riscossione. La conseguenza di tutto ciò è quella - ventilata dallo Stato - di allargare indebitamente la possibilità di spesa oltre le risorse disponibili. E ciò - è da aggiungere - in un contesto in cui la Regione Molise ha già usufruito di anticipazioni di liquidità per debiti inevasi da restituire in trenta anni (artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013) e, per di più, dilazionato, rispettivamente per un novennio e per un ventinovenno, il rientro dai disavanzi di amministrazione 2014 e 2015 (artt. 10 e 11 della legge regionale impugnata) pari ad una rata annuale di euro 2.331.062,54 (disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2014) per 9 anni e di euro 7.552.222,45 (maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015) per 29 anni.



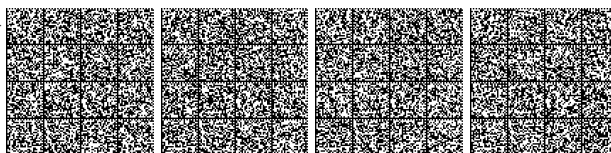
4.3.- È fondata anche la censura rivolta, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., alla mancata contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità previste dagli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 ed effettivamente percepite negli esercizi 2013 e 2014, nonché quella afferente alla mancata copertura nel triennio della quota interessi e della quota capitale da restituire con riguardo alle suddette anticipazioni.

Correttamente il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che ciò non è conforme alle prescrizioni e alle modalità specificamente sancite dall'art. 1, commi 692 e seguenti, della legge n. 208 del 2015. È stato già affermato in proposito che «[u]n'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali porta dunque a concludere che le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie. La loro *ratio*, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporaneamente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione» (sentenza n. 181 del 2015).

Si può, quindi, concludere che, mentre gli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 hanno la finalità di consentire «di adempiere ad oneri pregressi, attraverso una mera anticipazione di cassa di lungo periodo ed un parallelo rientro dal deficit (mediante proporzionate riduzioni della spesa corrente nel periodo di ammortamento dell'anticipazione di cassa)» (sentenza n. 181 del 2015), l'impostazione del bilancio regionale finisce per aggravare - attraverso la mancata contabilizzazione delle risorse incamerate ed il mancato stanziamento degli oneri relativi alla restituzione del prestito allo Stato - le disfunzioni cui l'anticipazione stessa doveva porre rimedio e per incrementare il disavanzo potenziale dell'ente. In sostanza, il processo di rientro dal deficit di liquidità avrebbe dovuto essere accompagnato nel lungo periodo da una proporzionata riduzione della situazione debitoria e dal riequilibrio dello stato economico-patrimoniale della Regione, il cui turbamento è all'origine delle eccezionali operazioni finanziarie consentite dalla legislazione statale.

5.- È ulteriormente lesiva degli equilibri di bilancio l'assenza di un prospetto sintetico in grado di dare la misura della dimensione economico-finanziaria dalla quale prende l'avvio il bilancio di previsione 2016 nonché delle complessive coperture riferite all'esercizio annuale, a quello triennale e alle straordinarie situazioni debitorie fronteggiate attraverso il ricorso alle eccezionali misure normative previste dalle leggi statali cui fanno richiamo i citati artt. 10 e 11 della legge reg. Molise n. 6 del 2016.

L'assenza di un quadro sintetico e chiaro degli elementi necessari per valutare la manovra di bilancio regionale finisce per snaturare completamente quest'ultimo nella sua essenza. Infatti, il bilancio è un documento che proprio in virtù della sua definizione lessicale si articola attraverso la contrapposizione di due serie numeriche bilancianti - cioè «pareggiate» nei rispettivi totali - finalizzata a riassumere in modo chiaro ed attendibile la situazione economico-finanziaria dell'ente che lo adotta. Quest'ultima si ricava, a sua volta, attraverso il rapporto tra attività e passività, che deve sempre tendere all'equilibrio. La denominazione tecnica e la relativa differenziazione dei vari elementi positivi e negativi che compongono il bilancio non può oscurare - come nel caso della legge regionale in considerazione - lo stato di tale bilanciamento, soprattutto quando il disavanzo è talmente anomalo da prevedere un rientro ripartito in tante annualità future. Questa situazione deficitaria deve essere riassunta in modo fedele e comprensibile in una precisa scansione temporale in grado di definire, tra l'altro, le passività posposte in esercizi futuri in base alle leggi eccezionali di ripianamento (art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125; art. 1, comma 691, della legge n. 208 del 2015; art. 2, comma 3, lettera c), del d.l. n. 35 del 2013, concernente la rateizzazione del rimborso delle anticipazioni necessarie a fronteggiare il ritardo nei pagamenti delle amministrazioni pubbliche, che fissa in trent'anni la restituzione delle stesse anticipazioni allo Stato) e le modalità per «mettere in sicurezza» tale posposizione.



La struttura della legge di bilancio della Regione Molise finisce, dunque, per collidere con l'art. 81, terzo comma, Cost. anche sotto il profilo dei principi di unità, universalità ed integrità del bilancio, i quali per effetto dell'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), costituiscono «“profilo attuativo” (rectius: specificativo) dell'art. 81 Cost.» (sentenza n. 192 del 2012). Infatti, la norma impugnata ed il suo inscindibile collegamento eziologico con la struttura annuale e pluriennale del bilancio della Regione Molise urta col principio dell'unità - in quanto ne erode il naturale bilanciamento tra risorse impiegate e spese programmate - e con quelli di universalità e integrità, i quali esigono che tutte le finalità e gli obiettivi di gestione devono essere rapportati ai relativi valori finanziari, economici e patrimoniali in una veritiera e corretta rappresentazione della programmazione dell'ente.

6.- In ragione del contrasto con lo spettro delle accezioni precettive sintetizzate nell'art. 81 Cost., la fattispecie normativa impugnata, in quanto correlata e interagente con l'intera struttura del bilancio regionale, finisce per trasmettere a quest'ultimo la propria invalidità (in senso conforme, sul riflesso invalidante di singole poste nei confronti dell'intero bilancio, sentenze n. 266 e 250 del 2013).

In considerazione della inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 deve estendersi in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), alla legge reg. Molise n. 6 del 2016 nelle parti in cui: *a*) è autorizzata la spendita dell'avanzo di amministrazione presunto di cui all'art. 9; *b*) non sono state sterilizzate le anticipazioni di tesoreria di cui agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013; *c*) non è stata prevista la copertura delle rate in quota capitale ed interessi delle anticipazioni stesse.

In base al principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, il quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250 del 2013), la Regione Molise dovrà assumere appropriati provvedimenti di carattere finanziario, in ordine alla cui concreta configurazione la perdurante discrezionalità del legislatore regionale sarà limitata dalla priorità dell'impiego delle risorse disponibili per i doverosi provvedimenti di riequilibrio precedentemente individuati (in senso conforme sentenze nn. 266 e 250 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 6 (Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2016 - Bilancio pluriennale 2016-2018);

2) dichiara, in via consequenziale, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale della legge reg. Molise n. 6 del 2016 nei sensi di cui in motivazione.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 280

Sentenza 8 novembre - 16 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposta municipale unica [IMU] - Istituzione, anticipazione sperimentale dal 2012, disciplina della base imponibile e dell'aliquota.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 - artt. 13 e 48, comma 1-*bis*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

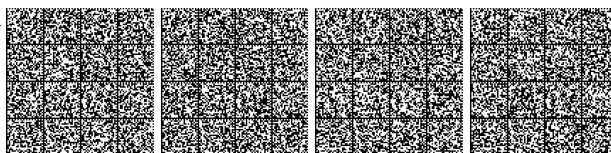
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 48, comma 1-*bis*, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezioni riunite, nel procedimento vertente tra B.R.O. ed altri e il Comune di Augusta, con ordinanza del 3 febbraio 2016, iscritta al n. 66 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di costituzione B.R.O. ed altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Donato De Luca per B.R.O. ed altri e l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezioni riunite, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 48, comma 1-*bis*, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, in riferimento agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, ed al principio di leale collaborazione, nonché in relazione all'art. 2 (*recte*: primo comma) del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).



Il rimettente riferisce che alcuni proprietari di fabbricati rurali e terreni agricoli iscritti al catasto terreni e fabbricati del Comune di Augusta, come tali assoggettati all'imposta municipale propria (IMU) nell'anno 2012, hanno proposto ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana per ottenere l'annullamento della deliberazione del Consiglio comunale di Augusta 30 ottobre 2012, n. 47, con cui è stato approvato il regolamento concernente le modalità di applicazione dell'imposta. Secondo i ricorrenti, l'illegittimità del regolamento deriverebbe dall'incostituzionalità dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, che ha anticipato in via sperimentale al 2012 l'applicazione dell'IMU originariamente istituita dall'art. 8 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), apportando delle modifiche al relativo regime.

1.1.- Anzitutto il rimettente censura l'art. 13 nella sua interezza in riferimento all'art. 43 dello statuto reg. Sicilia ed al principio di leale collaborazione. Al riguardo rammenta che, mentre il d.lgs. n. 23 del 2011, all'atto dell'istituzione dell'IMU, aveva previsto all'art. 14, comma 2, che «Al fine di assicurare la neutralità finanziaria del presente decreto, nei confronti delle regioni a statuto speciale il presente decreto si applica nel rispetto dei rispettivi statuti e in conformità con le procedure previste dall'articolo 27 della citata legge n. 42 del 2009», l'art. 48, comma 1-bis, del d.l. n. 201 del 2011, pur richiamando «le norme di attuazione statutaria di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni» per definire le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del decreto per le Regioni a statuto speciale, mantiene ferma nei loro confronti l'applicabilità dell'art. 13, differendo sine die il ripristino del metodo consensualistico. Ciò nonostante l'art. 43 dello statuto reg. Sicilia attribuisca ad una Commissione paritetica la determinazione delle norme di attuazione statutaria e l'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), individui una pluralità di sedi (la Commissione tecnica di cui al precedente art. 4, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il «tavolo di confronto» menzionato dall'ultimo comma del citato art. 27) in cui si declinerebbe la permanente interlocuzione nei rapporti tra Stato ed autonomie speciali. Entrambe le norme risponderebbero al principio di leale collaborazione espressamente menzionato dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione, cardine del modello di regionalismo cooperativo che in più occasioni questa Corte avrebbe dimostrato di condividere. In particolare, il rimettente rammenta anzitutto la sentenza n. 64 del 2012 in tema di IMU, che avrebbe dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sul presupposto dell'inapplicabilità dell'imposta nel territorio regionale se non per il tramite della Commissione paritetica ed in coerenza con la clausola di salvaguardia di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009. In secondo luogo, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana richiama la sentenza n. 155 del 2015, la quale, pur dichiarando inammissibili le questioni scrutinate per l'impossibilità di adottare una pronuncia a rime obbligate, avrebbe riscontrato i vizi d'incostituzionalità denunciati, ravvisando sia la violazione dello statuto della Regione siciliana che quella del metodo pattizio configurato dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, e formulato un forte monito al legislatore perché vi ponesse rimedio. Poiché il monito sarebbe rimasto inascoltato, in difetto dell'avvio di procedure di interlocuzione con le autonomie speciali volte ad ossequiarlo, l'illegittimità costituzionale riscontrata ma non dichiarata si sarebbe andata consolidando nel tempo, assurgendo ad «incostituzionalità di sistema», a cui porre rimedio.

Per le stesse ragioni ed in riferimento ai medesimi parametri, il rimettente censura l'art. 48, comma 1-bis, del d.l. n. 201 del 2011, che consentirebbe l'immediata applicazione del regime dell'IMU alle autonomie speciali senza prevedere un termine stringente e certo per l'adozione delle norme di attuazione statutaria e quindi per il ripristino del metodo pattizio.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana solleva altresì specifica questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 11 e 17, del d.l. n. 201 del 2011 in riferimento agli artt. 36 dello statuto reg. Sicilia e 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965.

Le due disposizioni prevederebbero altrettante riserve allo Stato del provento di un tributo erariale - la prima esplicita, pari alla metà del gettito ad aliquota base, e l'altra implicita, attraverso la riduzione dei trasferimenti erariali ai Comuni - sottraendolo alla Regione senza che ricorrano le condizioni che ciò possano giustificare. In particolare, difetterebbero un idoneo vincolo di destinazione, atteso che quello indicato dall'art. 48 del d.l. n. 201 del 2011 sarebbe eccessivamente generico, e la novità dell'entrata relativamente alla porzione devoluta ai Comuni, in quanto senza la riforma del 2011 essa non sarebbe mancata ma attribuita a titolo di imposta comunale sugli immobili (ICI).

1.2.- In punto di rilevanza, il rimettente sostiene: a) di aver accertato, anche dopo l'espletamento di incombenzi istruttori, la persistenza in capo ai ricorrenti dell'interesse all'impugnazione a seguito delle modifiche che hanno riguardato in più punti l'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011; b) di avere giurisdizione sulla controversia, in applicazione degli ordinari criteri di riparto, in quanto essa non riguarda singoli atti applicativi, di accertamento e liquidazione, dell'IMU, ma il regolamento del Comune di Augusta, atto generale concernente le modalità di applicazione dell'imposta, in larga misura mutate dalla fonte primaria ed afferenti al presupposto d'imposta, alla base imponibile, al regime delle esen-



zioni e delle agevolazioni, alle modalità di dichiarazione e dei versamenti, alla disciplina dei rimborsi e delle compensazioni ed al sistema della riscossione coattiva; *c)* che la sussistenza della giurisdizione varrebbe a radicare la cognizione in sede consultiva, nell'esame del ricorso straordinario, ai sensi dell'art. 7, comma 8, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo); *d)* di essere legittimato a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede consultiva, come riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte; *e)* che le questioni sarebbero rilevanti, in quanto il regolamento comunale, immediatamente lesivo, dovrebbe essere annullato - con la conseguenza di impedire l'applicazione dell'IMU e la sua riscossione a spese dei ricorrenti - ove l'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, che ne rappresenta l'imprescindibile base normativa, venisse dichiarato costituzionalmente illegittimo con effetti *ex tunc*.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza nel merito delle questioni sollevate.

Queste ultime sarebbero inammissibili perché l'art. 1, comma 380, lettera *h)*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), al dichiarato fine di assicurare la spettanza ai Comuni dell'IMU, ha abrogato il comma 11 dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 con decorrenza dal 1° gennaio 2013 ed ha mantenuto l'applicabilità del successivo comma 17 esclusivamente con riferimento alle autonomie speciali continentali. Di qui la dimostrazione dell'intento dello Stato di «garantire per il futuro la gestione consensualistica dell'imposta» e la sopravvenuta carenza di interesse alla definizione delle questioni nel merito.

In ogni caso, l'Avvocatura generale richiama la sentenza n. 155 del 2015 di questa Corte, con cui sono state ritenute inammissibili le questioni di legittimità delle medesime norme censurate dal rimettente, negando che detta pronuncia possa essere intesa, come ritenuto dal Consiglio di giustizia amministrativa, quale implicita declaratoria di fondatezza, essendo ivi chiariti i motivi che hanno condotto alla decisione concretamente assunta.

Nel merito, la questione di legittimità dell'art. 48, comma 1-*bis*, del d.l. n. 201 del 2011 sarebbe infondata, in quanto la norma richiama le procedure paritetiche previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

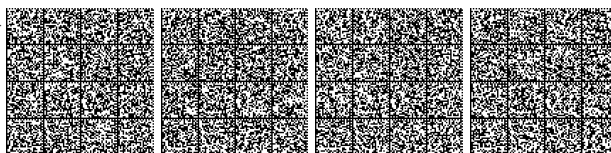
Parimenti infondate sarebbero le censure mosse ai citati commi 11 e 17 dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, atteso che, da un lato, le relative questioni non potrebbero essere semplicemente inquadrare nell'ambito del contenzioso tributario relativo alle riserve allo Stato del maggior gettito e, dall'altro, che, nel caso di abolizione di tributi erariali, ben potrebbero aversi riduzioni di risorse per la Regione senza violazione costituzionale. Di conseguenza sarebbe improprio il richiamo del rimettente all'art. 36 dello statuto reg. Sicilia.

3.- Si sono costituiti in giudizio B.R.O., G.C., C.S., C.G. e C.F., proponenti il ricorso straordinario sottoposto alla cognizione del rimettente, i quali hanno chiesto l'accoglimento delle questioni sollevate, richiamando in particolare il monito contenuto nella sentenza n. 155 del 2015 di questa Corte ed evidenziando il mancato ossequio allo stesso da parte del legislatore.

Con memoria depositata in prossimità dell'udienza le parti costituite hanno replicato agli argomenti difensivi svolti dall'Avvocatura generale dello Stato, evidenziando la marginalità delle modifiche normative apportate al censurato art. 13, contestando l'interpretazione sostenuta dal ricorrente della sentenza n. 155 del 2015 di questa Corte e sottolineando il rilievo riconosciuto al monito ivi contenuto dalla successiva sentenza n. 188 del 2016, che ha ravvisato un profilo di illegittimità della normativa nell'occasione impugnata proprio in ragione del mancato rispetto del principio dell'accordo nonostante il richiamo in tal senso.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza in epigrafe il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezioni riunite, in sede di parere su un ricorso straordinario al Presidente della Regione stessa, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 48, comma 1-*bis*, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, in riferimento agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, ed al principio di leale collaborazione, nonché in relazione all'art. 2 (*recte*: primo comma) del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).



Il giudice rimettente riferisce che alcuni proprietari di fabbricati rurali e terreni agricoli iscritti al catasto terreni e fabbricati del Comune di Augusta, come tali assoggettati all'imposta municipale propria (IMU) nell'anno 2012, hanno proposto ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana per ottenere l'annullamento della deliberazione del Consiglio comunale di Augusta con cui è stato approvato il regolamento concernente le modalità di applicazione dell'imposta stessa. L'illegittimità del regolamento deriverebbe dall'incostituzionalità dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, che ha anticipato in via sperimentale al 2012 l'applicazione dell'IMU originariamente istituita dall'art. 8 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), apportando delle modifiche al relativo regime.

L'art. 13 viene censurato nella sua interezza, in quanto la disciplina del tributo in considerazione, unilateralmente dettata dal legislatore statale, non risponderebbe al modello di regionalismo cooperativo quale disegnato dall'art. 43 dello statuto reg. Sicilia - che affida ad una Commissione paritetica la determinazione delle norme di attuazione statutaria - e dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), disposizioni riconducibili al principio di leale collaborazione in cui sarebbe declinata la permanente interlocuzione nei rapporti tra Stato e Regione. Il Consiglio di giustizia amministrativa richiama al riguardo la sentenza n. 155 del 2015 di questa Corte, la quale, pur dichiarando inammissibili analoghe questioni per l'impossibilità di adottare una pronuncia a rime obbligate, avrebbe comunque ravvisato la violazione del metodo pattizio e formulato un forte monito al legislatore statale perché vi ponesse rimedio, monito che sarebbe rimasto tuttora inascoltato. Per le stesse ragioni ed in riferimento ai medesimi parametri, il rimettente censura il successivo art. 48, comma 1-bis, in quanto consentirebbe l'immediata applicazione del regime dell'IMU alle autonomie speciali senza prevedere un termine stringente e certo per l'adozione delle norme di attuazione statutaria e quindi per il ripristino del metodo pattizio.

Il rimettente solleva altresì specifica questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 11 e 17, del d.l. n. 201 del 2011 in riferimento all'art. 36 dello statuto reg. Sicilia ed in relazione all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto le due disposizioni riserverebbero allo Stato il maggior gettito di un tributo erariale, sottraendolo alla Regione senza che ricorrano le condizioni di novità dell'entrata e di specifica destinazione della stessa che tanto legittimino.

Il Consiglio di giustizia amministrativa, dopo aver affermato la sussistenza del proprio potere di cognizione in sede consultiva, dell'interesse dei ricorrenti all'impugnazione e della legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana, ne sostiene la rilevanza in quanto l'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 rappresenterebbe l'imprescindibile base normativa del regolamento comunale impugnato, il quale verrebbe annullato ove la disposizione censurata fosse dichiarata costituzionalmente illegittima.

2.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 11 e 17, del d.l. n. 201 del 2011 sono inammissibili, dal momento che il giudice *a quo* prospetta una soluzione incongrua rispetto all'obiettivo perseguito (*ex plurimis*, sentenza n. 301 del 2012).

Nei confronti di dette disposizioni il giudice rimettente ripropone sostanzialmente censure analoghe a quelle mosse da varie Regioni a statuto speciale attraverso ricorsi in via di azione decisi da questa Corte con la sentenza n. 155 del 2015.

Nel caso in esame risulta evidente che il rimettente effettua un ragionamento implausibile nell'ipotizzare, quale esito della rimessione, l'eventuale cancellazione delle norme impugnate, necessaria per l'accoglimento del ricorso straordinario. Per quel che si dirà più analiticamente in prosieguo, infatti, le questioni poste risultano puramente astratte: ancorché strumentalmente riproposte in via incidentale, il contenzioso sul riparto della nuova imposta tra Stato e Regioni non può sfociare in una declaratoria d'incostituzionalità del tributo stesso.

Il fatto che con la sentenza n. 155 del 2015 sia stata accertata la violazione del metodo pattizio tra Stato e Regioni a statuto speciale, finalizzato a specificare le reciproche relazioni finanziarie aventi ad oggetto il riparto delle partecipazioni al gettito dell'IMU, non convalida affatto l'assunto del Consiglio di giustizia amministrativa secondo cui detta violazione sarebbe in grado di determinare l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate nella parte in cui individuano i ricorrenti quali soggetti passivi dell'IMU.

Nella sentenza n. 155 del 2015 questa Corte si è limitata ad accertare il mancato rispetto del metodo pattizio tra Stato ed autonomie speciali per quel che riguarda il riparto delle partecipazioni al tributo. Per questo motivo, l'accoglimento delle medesime questioni in questa sede non potrebbe mai influire sul giudizio *a quo*, dal momento che il rispetto del metodo pattizio nella determinazione delle relazioni finanziarie inerenti al riparto dell'IMU non incide sulla legittimità costituzionale dell'imposta considerata nella sua istituzione e disciplina.



Nella citata sentenza, le disposizioni indicate dal giudice rimettente, l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e l'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011, vengono in rilievo solo quali parametri per realizzare - all'interno del nuovo quadro riformato della fiscalità - la «razionalizzazione e perequazione del riparto del gettito fiscale» attraverso una nuova suddivisione che tenga conto dei dialettici criteri prescritti dalle norme evocate: «[d]alla lettura della legge n. 42 del 2009 e del decreto attuativo in tema di federalismo fiscale municipale testé richiamato si evincono elementi importanti ai fini della presente decisione: a) conferma del metodo pattizio quale strumento indefettibile, anche sotto il profilo procedurale, nella disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali; b) principio di neutralità nella rideterminazione delle attribuzioni fiscali alle autonomie speciali da attuare secondo il canone della leale collaborazione; c) finalità di razionalizzazione e perequazione del meccanismo rideterminativo del riparto fiscale; d) criterio guida della «sostituzione» dei tributi per assicurare il nuovo riparto della fiscalità territoriale. [...] Senza una mediazione legislativa capace di assicurare un confronto idoneo a verificare l'applicazione dei criteri di neutralità, perequazione e sostituzione sanciti dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 ai fini del bilanciamento dei rapporti finanziari sopravvenuti alla riforma, lo scrutinio di legittimità delle norme impugnate non potrebbe essere svolto in modo proficuo. Esso può essere indirizzato solo al procedimento legislativo adottato ma non alle modalità con cui avrebbero dovuto essere bilanciati i dialettici interessi della neutralità finanziaria, della sostituzione, della perequazione e del dimensionamento delle entrate fiscali di competenza delle autonomie speciali» (sentenza n. 155 del 2015).

Dalla motivazione della pronuncia risulta con chiarezza che la struttura dell'IMU costituisce un mero presupposto della necessità di un nuovo bilanciato riparto delle risorse fiscali tra Stato ed autonomie territoriali. In sostanza, la sua disciplina ed il gettito conseguente costituiscono uno degli elementi essenziali per il raggiungimento di un nuovo equilibrio della fiscalità territoriale.

Oggetto della materia del contendere nel precedente giurisprudenziale richiamato nell'ordinanza di rimessione è la suddivisione del gettito fiscale, di cui la Corte ha accertato l'incidenza «sul nucleo del sistema della fiscalità locale in ragione della sommatoria» degli effetti prodotti dalle norme in questione.

È stato, infatti, sottolineato come «il principio di neutralità finanziaria operi all'interno delle relazioni tra Stato e Regioni in due direzioni: da un lato, comporta che la riforma fiscale non modifichi gli assetti della finanza pubblica allargata e la coerenza con i limiti della pressione fiscale complessivamente stabiliti; dall'altro, impone che la rideterminazione dei tributi oggetto di compartecipazione da parte delle autonomie speciali non riduca le risorse disponibili in modo da pregiudicare assetti organizzativi ed esercizio delle funzioni consolidatisi all'interno delle autonomie stesse» (sentenza n. 155 del 2015).

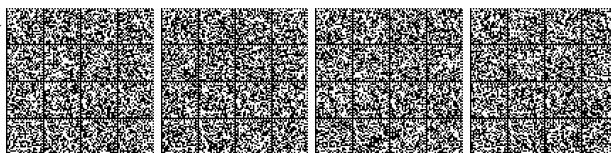
Entrambi gli assunti ricavabili dall'evocata decisione appaiono ictu oculi incompatibili con il ragionamento del giudice rimettente, dal momento che l'illegittimità dell'imposizione in parola nel territorio della Regione siciliana verrebbe a pregiudicare contemporaneamente sia gli assetti della finanza statale nel suo complesso, sia gli assetti organizzativi e finanziari delle stesse autonomie territoriali siciliane.

In definitiva, non è possibile ipotizzare, come fa il giudice rimettente, esenzioni o decorrenze diacroniche del tributo nel territorio insulare quali necessarie conseguenze dell'asserita non conformità a Costituzione del procedimento normativo afferente al riparto del provento del tributo stesso.

Il motivo dell'inammissibilità dichiarata con la sentenza n. 155 del 2015 risiede nell'impossibilità di effettuare uno scrutinio delle norme impugnate in riferimento ai richiamati parametri statuari in considerazione del fatto che la stessa riforma della fiscalità territoriale prevede - all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e all'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011 - una serie di coefficienti ponderali tra loro dialettici per la redistribuzione del gettito dei tributi modificati o istituiti dalla riforma stessa, la cui concreta utilizzazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore.

Se, da un lato, risulta obiettiva la difficoltà per questa Corte di sovrapporre le proprie decisioni all'ambito discrezionale normativo, dall'altro, l'evocata pronuncia afferma l'indefettibile necessità di evitare «uno squilibrio nell'ambito della finanza pubblica allargata in quanto lo Stato - sia pure violando lo schema legislativo presupposto - ha [già applicato al] proprio bilancio le somme in contestazione per un arco temporale che, complessivamente inteso, supera ormai il triennio» (sentenza n. 155 del 2015).

È evidente che la pretesa cancellazione del tributo per detto triennio - sulla base di ragioni che esulano dal suo presupposto, dalla sua struttura e dalla individuazione dei soggetti passivi - provocherebbe uno squilibrio postumo nei relativi bilanci dello Stato, senza peraltro rimediare alla lesione eventualmente provocata in detto arco temporale ai bilanci delle Regioni a statuto speciale: «[s]e, come di seguito meglio precisato, questa violazione del canone procedimentale non può sottrarre in modo definitivo alle autonomie speciali risorse eventualmente necessarie per assicurare l'equilibrio tra entrate fiscali e funzioni esercitate, nondimeno il rimedio a tale violazione non può consistere nel diretto accoglimento [...] poiché, tra l'altro, esso investirebbe risorse già impiegate dallo Stato per la copertura di spese afferenti ai decorsi esercizi» (sentenza n. 155 del 2015). Sotto tale profilo, l'unico rimedio per supplire all'accertata violazione del metodo pattizio può risultare l'applicazione del principio dell'equilibrio dinamico, il quale consente di «garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale» (sentenza n. 155 del 2015), anche attraverso appropriate rimodulazioni dei rapporti fra Stato ed autonomie speciali nei futuri esercizi.



Pertanto, le modalità di risoluzione del contenzioso sul riparto delle risorse fiscali tra Stato ed enti territoriali hanno quale indefettibile presupposto l'invarianza del gettito fiscale, in relazione al quale possono semmai ipotizzarsi rimodulazioni diacroniche del riparto stesso rispetto al momento dell'effettiva riscossione.

A dimostrazione di tale assunto, è utile ricordare come per analoga fattispecie afferente agli accantonamenti riguardanti il gettito dell'IMU nei confronti di altra Regione a statuto speciale, che ha condotto ad una declaratoria d'illegittimità costituzionale, i relativi effetti si sono interamente dispiegati sulle relazioni finanziarie tra lo Stato e gli enti territoriali interessati, in considerazione dell'inscindibile «connessione tra il principio dell'equilibrio dinamico del bilancio ed il carattere di continuità degli esercizi finanziari, il quale ne risulta naturale declinazione essendo "essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale" (sentenza n. 155 del 2015), anche attraverso appropriate rimodulazioni dei rapporti fra Stato ed autonomie speciali» (sentenza n. 188 del 2016) negli esercizi successivi.

In definitiva, pur non potendosi escludere in astratto che un contribuente possa far valere un interesse al legittimo riparto delle risorse fiscali tra lo Stato e gli enti territoriali, non è al contrario configurabile la possibilità di invocare parametri costituzionali inerenti al riparto stesso al fine di contestare l'applicabilità del relativo tributo ai soggetti passivi.

Ai fini della decisione del giudizio *a quo* appaiono dunque del tutto irrilevanti gli effetti dell'inerzia del legislatore statale nella ricerca di un quadro complessivo di relazioni finanziarie conforme al dettato costituzionale [dal momento che tale inerzia può essere presa in considerazione solo] nella misura in cui non assicuri la congruenza tra l'attribuzione di risorse fiscali successivamente alla riforma del 2011 e le funzioni effettivamente attribuite ed esercitate dalle stesse autonomie speciali» (sentenza n. 155 del 2015). Il pregiudizio causato da detta inerzia sarebbe del tutto amplificato laddove fosse dichiarata illegittima l'imposizione proprio in quegli ambiti regionali incisi dagli effetti di norme finanziarie non conformi a Costituzione.

3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 nella sua interezza - esclusi i commi 11 e 17, di cui si è già chiarito - non è fondata.

Ad avviso del rimettente il citato articolo - che ha anticipato in via sperimentale l'applicazione dell'IMU, dettandone un regime parzialmente diverso da quello originariamente previsto in sede istitutiva - violerebbe il principio di leale collaborazione, declinato nell'art. 43 dello statuto reg. Sicilia e nell'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

Occorre al riguardo evidenziare che l'IMU, in quanto istituita e disciplinata con legge dello Stato, è un tributo erariale (sentenza n. 123 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 40 del 2016, n. 121 del 2013 e n. 97 del 2013), seppur «derivato» in ragione della devoluzione del gettito (sentenza n. 121 del 2013).

La sua disciplina ricade dunque «nella materia "ordinamento tributario dello Stato", che l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riserva alla competenza legislativa statale» (sentenza n. 121 del 2013; nello stesso senso sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013).

Questa Corte ha ripetutamente e costantemente escluso che le procedure di leale collaborazione fra Stato e Regioni «trovino applicazione nell'attività legislativa esclusiva dello Stato, per cui non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà (sentenze n. 121 e n. 8 del 2013, n. 207 del 2011); e che l'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, "vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di "casi straordinari di necessità e d'urgenza"» (sentenze n. 79 del 2011 e n. 298 del 2009)» (sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013).

Di qui l'infondatezza della questione dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 in riferimento al principio di leale collaborazione.

4.- Infine, è inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 1-bis, del d.l. n. 201 del 2011.

La disposizione prevede che «Fermo restando le disposizioni previste dagli articoli 13, 14 e 28, nonché quelle recate dal presente articolo, con le norme di attuazione statutaria di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del presente decreto per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano».



Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, l'art. 48, comma 1-bis, del d.l. n. 201 del 2011 contempla una clausola di salvaguardia (sentenza n. 82 del 2015).

Il rimettente la censura, in quanto, a suo avviso, consentendo l'immediata applicazione del regime dell'IMU di cui al precedente art. 13 alle autonomie speciali senza prevedere un termine stringente e certo per l'adozione delle norme di attuazione statutaria, violerebbe l'art. 43 dello statuto ed il principio di leale collaborazione.

Tuttavia, la riferibilità dell'art. 13 alle autonomie speciali non dipende dalla clausola di salvaguardia ma direttamente dal contenuto dell'articolo citato, che si applica in tutti i Comuni del territorio nazionale (comma 1) e menziona esplicitamente le autonomie speciali (comma 17).

L'art. 13, dunque, dà fondamento al regolamento impugnato, a prescindere dalla clausola di salvaguardia e dall'applicazione della norma che la contempla, con conseguente irrilevanza della relativa questione.

D'altra parte, come questa Corte ha affermato in fattispecie analoga oggetto di giudizio in via principale (sentenza n. 77 del 2015), la clausola di salvaguardia è priva di autonoma capacità lesiva, mentre le uniche norme suscettibili di impugnazione allo scopo di rimuovere la pretesa violazione sono quelle di cui all'art. 13, direttamente ed autonomamente applicabili. Da tanto discende l'inammissibilità della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 11 e 17, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, sollevate, in riferimento agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, ed al principio di leale collaborazione, nonché in relazione all'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezioni riunite, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 - esclusi i commi 11 e 17 - del d.l. n. 201 del 2011, sollevata, in riferimento all'art. 43 dello statuto reg. Sicilia ed al principio di leale collaborazione, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezioni riunite, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 1-bis, del d.l. n. 201 del 2011, sollevata, in riferimento all'art. 43 dello statuto reg. Sicilia ed al principio di leale collaborazione, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezioni riunite, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

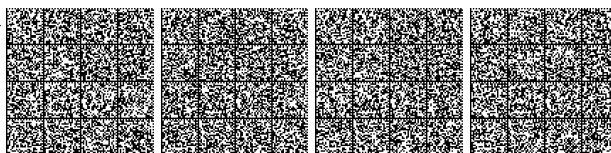
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 281

Sentenza 6 - 16 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Possibilità per i Comuni che hanno sede nelle isole minori e per quelli nel cui territorio insistono isole minori di istituire un'imposta di sbarco in alternativa all'imposta di soggiorno.

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 4, comma 3-*bis*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), promossi dal Consiglio di Stato, nei procedimenti vertenti tra i Comuni di Capri e Anacapri e Ministero dell'Economia e delle Finanze, con due ordinanze del 16 settembre 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 275 e 276 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Capri e di Anacapri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

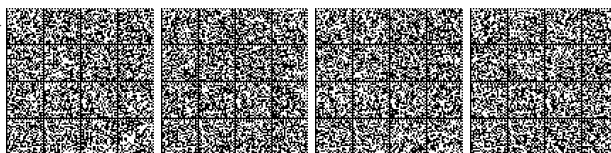
udito nell'udienza pubblica del 6 dicembre 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Riccardo Marone per i Comuni di Capri e Anacapri e l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con due ordinanze del medesimo tenore, indicate in epigrafe, il Consiglio di Stato ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione.

La disposizione, introdotta nel corpo del d.lgs. n. 23 del 2011 dal decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, prevedeva - nella versione precedente alla sostituzione operata dall'art. 33, comma 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali) - che «I comuni che hanno sede giuridica nelle isole minori e i comuni nel cui territorio insistono isole minori possono istituire, con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive



modificazioni, in alternativa all'imposta di soggiorno di cui al comma 1 del presente articolo, un'imposta di sbarco, da applicare fino ad un massimo di euro 1,50, da riscuotere, unitamente al prezzo del biglietto, da parte delle compagnie di navigazione che forniscono collegamenti marittimi di linea. La compagnia di navigazione è responsabile del pagamento dell'imposta, con diritto di rivalsa sui soggetti passivi, della presentazione della dichiarazione e degli ulteriori adempimenti previsti dalla legge e dal regolamento comunale. Per l'omessa o infedele presentazione della dichiarazione da parte del responsabile d'imposta si applica la sanzione amministrativa dal 100 al 200 per cento dell'importo dovuto. Per l'omesso, ritardato o parziale versamento dell'imposta si applica la sanzione amministrativa di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, e successive modificazioni. Per tutto quanto non previsto dalle disposizioni del presente articolo si applica l'articolo 1, commi da 158 a 170, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. L'imposta non è dovuta dai soggetti residenti nel comune, dai lavoratori, dagli studenti pendolari, nonché dai componenti dei nuclei familiari dei soggetti che risultino aver pagato l'imposta municipale propria e che sono parificati ai residenti. I comuni possono prevedere nel regolamento modalità applicative del tributo, nonché eventuali esenzioni e riduzioni per particolari fattispecie o per determinati periodi di tempo. Il gettito del tributo è destinato a finanziare interventi in materia di turismo e interventi di fruizione e recupero dei beni culturali e ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali».

Il rimettente riferisce di essere stato adito in sede di appello avverso due sentenze del Tribunale amministrativo regionale per la Campania di accoglimento dell'impugnazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze delle deliberazioni con cui, rispettivamente, i Comuni di Capri ed Anacapri avevano approvato il regolamento istitutivo dell'imposta di sbarco, non limitandola al solo approdo con mezzi di trasporto pubblico di linea, bensì estendendola a quello con qualsiasi vettore, al di là del dettato legislativo.

Ad avviso del rimettente il differente trattamento che la norma censurata riserva a chi adoperi vettori di linea per recarsi sull'isola rispetto a chi viceversa impieghi mezzi diversi non troverebbe ragionevole giustificazione e si porrebbe quindi in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. Infatti, l'arrivo sull'isola attraverso una compagnia di navigazione di linea non esprimerebbe una capacità contributiva maggiore di quella correlata ad un accesso diverso ed anche lo scopo del tributo - ossia, alleviare i Comuni dagli oneri prodotti da coloro che vi sbarchino - non giustificerebbe la discriminazione operata dalla norma, aggravata dalla misura fissa del prelievo, che dunque risulterebbe arbitraria, eccedendo i margini di discrezionalità riconosciuti in materia tributaria al legislatore dalla giurisprudenza costituzionale.

La disposizione sarebbe pertanto costituzionalmente illegittima nella parte in cui, riguardo alle isole minori, prevede la possibilità che i Comuni deliberino di assoggettare all'imposta di sbarco, in alternativa all'imposta di soggiorno, i soli passeggeri che raggiungono l'isola con una delle compagnie di navigazione che forniscono collegamenti marittimi di linea, escludendo coloro che si avvalgano di un diverso vettore.

Dopo aver negato la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, il rimettente sostiene che le questioni siano evidentemente rilevanti, posto che esse investono «direttamente la norma statale che attribuisce al Comune di imporre il tributo di cui si discute».

2.- Con due atti di identico tenore è intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la non fondatezza delle questioni.

Dopo aver ricostruito i connotati distintivi dell'imposta e le ragioni di fondo che ne avrebbero determinato l'introduzione, vale a dire il sovradimensionamento dei servizi resi dai Comuni interessati da consistenti flussi turistici giornalieri rispetto alla necessità della sola popolazione residente, il Presidente del Consiglio dei ministri contesta l'asserita arbitrarietà della previsione normativa. La limitazione dell'imposizione ai soli sbarchi realizzati attraverso compagnie di navigazione marittima di linea - responsabili del pagamento dell'imposta e chiamate alla rivalsa preventiva nei confronti del soggetto passivo, a riscuotere il tributo unitamente al pagamento del prezzo del biglietto, a presentare apposita dichiarazione ai Comuni, ad assolvere agli ulteriori adempimenti ed a rispondere delle eventuali violazioni - soddisferebbe l'esigenza di garantire certezza dell'obbligazione tributaria ed al contempo rapidità di riscossione e facilità di controllo, individuando un centro d'imputazione agevolmente identificabile in ragione delle caratteristiche di sistematicità, frequenza e consistenza dei collegamenti operati da tali operatori. L'estensione del tributo anche allo sbarco realizzato tramite ogni altro vettore sarebbe inidonea a soddisfare in maniera adeguata le medesime esigenze e rischierebbe di rendere antieconomica l'imposizione, d'importo piuttosto esiguo, rispetto alla necessità ed ai costi di riscossione e controllo che il Comune dovrebbe altrimenti sostenere. Di qui la ragionevolezza della norma denunciata, la quale sfuggirebbe alla censura anche sotto il profilo del difetto di progressività, atteso che quest'ultima, da un lato, non sarebbe esclusa dalla previsione del prelievo solo nel limite massimo e, dall'altro, andrebbe valutata in riferimento all'ordinamento tributario nel suo complesso e non alla singola imposta.



3.- Depositando due atti di identico tenore si sono costituiti i Comuni di Capri ed Anacapri, appellanti nei giudizi a quibus, propugnando la declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 23 del 2011 per violazione degli artt. 3 e 53 Cost.

A sostegno della richiesta le parti costituite sottolineano l'irragionevolezza della discriminazione disposta dalla norma in merito ai mezzi di trasporto attraverso cui realizzare lo sbarco rilevante a fini impositivi, che manderebbe esenti dal tributo quasi un terzo dei passeggeri che raggiungono l'isola di Capri. Ciò non in base al presupposto impositivo indice di capacità contributiva, che sarebbe identica se non maggiore in capo ai soggetti che non si avvalgono di vettori di linea, ma in base alla natura del responsabile che ha l'obbligo di riscuotere il tributo. Inoltre, poiché la ragione del tributo andrebbe identificata nel maggior onere che deriva alle piccole isole dallo sbarco dei turisti sul loro territorio, sarebbe irrilevante il tipo di trasporto che l'ha permesso.

4.- Con due memorie di identico contenuto, depositate in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri sollecita la restituzione degli atti al Consiglio di Stato affinché rivaluti la rilevanza delle questioni alla stregua dello *ius superveniens* rappresentato dall'art. 33, comma 1, della legge n. 221 del 2015, che ha sostituito l'originaria imposta di sbarco con il «contributo di sbarco», il cui presupposto è stato esteso all'approdo a mezzo di «vettori aeronavali che svolgono servizio di trasporto di persone a fini commerciali, abilitati e autorizzati ad effettuare collegamenti verso l'isola», restringendo significativamente i casi esclusi da imposizione in preteso contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost.

Considerato in diritto

1.- Con due ordinanze del medesimo tenore, indicate in epigrafe, il Consiglio di Stato ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione.

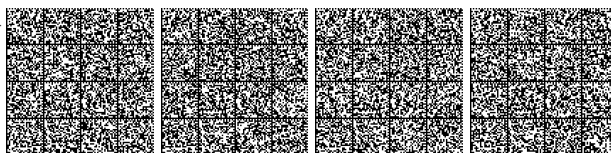
La disposizione - nella versione precedente alla sostituzione operata dall'art. 33, comma 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), applicabile *ratione temporis* - prevedeva che i Comuni con sede nelle isole minori o nel cui territorio insistono isole minori potessero istituire con regolamento, in alternativa all'imposta di soggiorno di cui al medesimo articolo, un'imposta di sbarco, fino ad un massimo di euro 1,50, da riscuotere unitamente al prezzo del biglietto da parte delle compagnie di navigazione che forniscono collegamenti marittimi di linea, responsabili del pagamento dell'imposta con diritto di rivalsa sui soggetti passivi.

Il rimettente - adito in appello avverso due sentenze del Tribunale amministrativo regionale per la Campania di accoglimento dell'impugnazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze delle deliberazioni con cui i Comuni di Capri ed Anacapri avevano approvato il regolamento istitutivo dell'imposta di sbarco, estendendola all'approdo con qualsiasi vettore, al di là del dettato legislativo - sostiene che il differente trattamento riservato a chi adoperi vettori di linea rispetto a chi viceversa impieghi mezzi diversi non troverebbe ragionevole giustificazione, in quanto nel primo caso l'arrivo sull'isola non esprimerebbe una capacità contributiva maggiore di quella correlata ad un accesso differente. Anche lo scopo del tributo - ossia, alleviare i Comuni dagli oneri prodotti da coloro che vi sbarchino - non giustificerebbe la discriminazione operata dalla norma, che dunque risulterebbe arbitraria, eccedendo i margini di discrezionalità riconosciuti in materia al legislatore.

La disposizione sarebbe pertanto costituzionalmente illegittima nella parte in cui, riguardo alle isole minori, prevede la possibilità che i Comuni deliberino di assoggettare all'imposta di sbarco i soli passeggeri che raggiungono l'isola con una delle compagnie di navigazione di linea, escludendo coloro che si avvalgano di un altro vettore.

2.- I giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia, avendo ad oggetto la medesima disposizione, censurata in riferimento a parametri e per motivi interamente coincidenti.

3.- Preliminarmente deve essere disattesa l'istanza avanzata dal Presidente del Consiglio dei ministri di restituzione degli atti al Consiglio di Stato affinché rivaluti la rilevanza delle questioni sollevate alla stregua dello *ius superveniens* rappresentato dall'art. 33, comma 1, della legge n. 221 del 2015, che ha sostituito l'originaria imposta di sbarco con il «contributo di sbarco», il cui presupposto è stato esteso all'approdo a mezzo di «vettori aeronavali che svolgono servizio di trasporto di persone a fini commerciali, abilitati e autorizzati ad effettuare collegamenti verso l'isola», con conseguente riduzione dei casi esclusi da imposizione in asserito contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost.



Al riguardo si rammenta che «lo *ius superveniens* non può venire in evidenza nel giudizio di costituzionalità sollevato dai giudici amministrativi poiché, secondo il principio *tempus regit actum*, la valutazione della legittimità del provvedimento impugnato va condotta “con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione”» (sentenza n. 49 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 30 del 2016 e n. 151 del 2014).

Pertanto, la sopravvenuta sostituzione normativa non incide sulla rilevanza delle questioni da scrutinare.

4.- Tanto premesso, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 23 del 2011 sono inammissibili.

Il rimettente auspica un'addizione che estenda il presupposto d'imposta allo sbarco sulle isole minori realizzato con qualsivoglia vettore, con conseguente ampliamento della platea dei soggetti passivi del tributo al di là dei soli passeggeri che allo scopo si avvalgano delle compagnie di navigazione di linea.

In un ambito - quello tributario - ampiamente permeato dalla discrezionalità del legislatore, l'intervento additivo invocato non costituisce una soluzione costituzionalmente obbligata (*ex plurimis*, ordinanza n. 119 del 2009), anche in considerazione della concomitante esigenza di assicurare l'effettività dell'imposizione attraverso strumenti funzionali al controllo ed alla certezza della riscossione.

Al riguardo giova evidenziare come, successivamente all'introduzione della norma censurata, il legislatore abbia dapprima inteso estendere il presupposto d'imposta allo sbarco con «imbarcazioni che svolgono servizio di trasporto di persone a fini commerciali, abilitati e autorizzati ad effettuare collegamenti marittimi verso l'isola» (art. 2, comma 19, del decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126, recante «Misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio», non convertito in legge) e successivamente abbia introdotto, in sostituzione dell'imposta di sbarco, un «contributo di sbarco» da applicare anche all'approdo sul territorio dell'isola minore mediante vettori «aeronautici» che svolgono «servizio di trasporto di persone a fini commerciali, abilitati e autorizzati ad effettuare collegamenti verso l'isola» (art. 33, comma 1, della legge n. 221 del 2015). In entrambe le occasioni, peraltro, il legislatore ha accompagnato la progressiva estensione del presupposto d'imposta con la prescrizione della riscossione unitamente al pagamento del prezzo del biglietto e la previsione di una fattispecie di solidarietà tributaria, opzioni che viceversa sarebbero estranee all'addizione invocata.

La descritta evoluzione normativa dimostra di per sé la varietà delle soluzioni astrattamente praticabili, rispetto alle quali quella invocata dal rimettente si connota di un'ulteriore vis expansiva sotto il profilo dell'imposizione non temperata da concomitanti accorgimenti funzionali alla sua effettività. Tale scelta comporterebbe un'operazione manipolativa esorbitante dai poteri di questa Corte, con conseguente inammissibilità delle questioni sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dal Consiglio di Stato con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

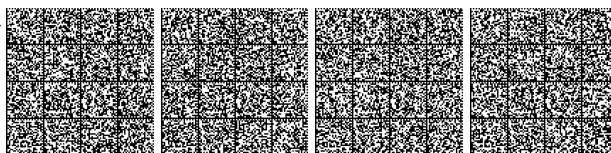
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 dicembre 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 72

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 novembre 2016
(della Regione Lombardia)

Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - 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.

– 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. 2, comma 1, lett. c); 3, comma 1, lett. a); e 4, comma 1, lett. b) e c).

Ricorso *ex art. 127 Cost.* della Regione Lombardia (C.F. 80050050154), in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, on. Roberto Maroni, autorizzato con delibera di Giunta Regionale n. X/5743 del 24 ottobre 2016 (doc. 1), rappresentata e difesa dall'avv. prof. Fabio Cintioli (C.F. CNTFBA62M23F158G fabiocintioli@ordine-avvocatiroma.org - fax 0668892383), giusta procura speciale a margine del presente atto ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, via Vittoria Colonna n. 32.

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* (C.F. 80188230587), domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna n. 370, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettera c); 3, comma 1, lettera a); 4, comma 1, lettere b) e c) 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», per violazione, tra l'altro, degli articoli 117, sesto comma, della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 5, comma 1, lettera b) della legge costituzionale n. 1 del 2012, e del principio di leale collaborazione anche in relazione agli artt. 5, 114 e 117 della Costituzione.

FATTO

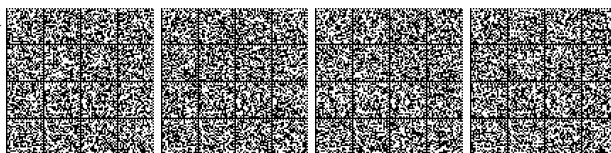
Le disposizioni qui impugnate sono gli artt. 2, comma 1, lettera c); 3, comma 1, lettera a); 4, comma 1, lettere b) e c) della legge 12 agosto 2016, n. 164, recante «Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti Locali»; la prima delle disposizioni per violazione degli articoli 117, sesto comma, 5 e 114 della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge costituzionale n. 1 del 2012, le altre per la violazione del principio di leale collaborazione anche in relazione agli artt. 5, 114 e 117 della Costituzione.

Tali disposizioni hanno introdotto modifiche alla legge n. 243 del 2012, ed in particolare agli artt. 10 («Ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni e degli Enti Locali»), 11 («Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali») e 12 («Concorso delle Regioni e degli Enti Locali alla sostenibilità del debito pubblico»). Tali modifiche hanno fatto seguito alla pronuncia della sentenza di codesta Ecc.ma Corte n. 88 del 10 aprile 2014.

Tali modifiche, come si vedrà tra breve, non hanno però tenuto in conto quanto deciso da codesta Corte ed hanno riproposto illegittimità costituzionali analoghe a quelle a suo tempo rilevate nella sentenza n. 88 del 2014.

Per garantire un'uniformità di esposizione e, al tempo stesso, l'opportuna sintesi, si affronteranno partitamente le censure che riguardano le singole disposizioni impugnate, mettendo previamente a confronto quando necessario il testo della vecchia disposizione, la relativa pronuncia resa da codesta Corte con la citata sentenza n. 88/2014 e, infine, il testo della nuova disposizione. In tal modo, emergeranno con evidenza i vizi di illegittimità costituzionale (anche) della nuova normativa.

Le disposizioni in epigrafe sono costituzionalmente illegittime e vengono impugnate da Regione Lombardia per i seguenti motivi di



DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1 lettera c) della legge 12 agosto 2016, n. 164, per violazione degli artt. 117, sesto comma, 5 e 114 della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge costituzionale n. 1 del 2012

1. Con il primo motivo di ricorso si censura l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 12 agosto 2016, n. 164, il quale ha modificato il comma 5 dell'art. 10, legge n. 243/2012.

L'art. 10 cit., prima della modifica, prevedeva che:

«1. Il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato.

2. In attuazione del comma 1, le operazioni di indebitamento sono effettuate solo 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.

3. Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione, come definito dall'articolo 9, comma 1, lettera a). 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'articolo 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.

4. 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.

5. 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».

2. Il comma 5 di tale disposizione era stato impugnato in via principale dinanzi a codesta Corte per tre distinte ragioni:

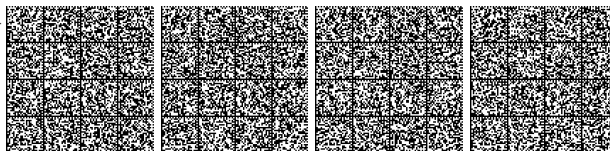
(i) per violazione dell'art. 117, comma 6, Cost., nella misura in cui affidava allo Stato un potere di adottare atti regolamentari oltre i limiti di competenza segnati dalla Costituzione;

(ii) per violazione dell'art. 5, comma 2, lettera b), legge Costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, il quale assegna ad una legge ordinaria rinforzata (e non certo ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) la disciplina sull'indebitamento delle Regioni;

(iii) per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto prevedeva che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri fosse adottato d'intesa non con la Conferenza Unificata ma con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ove le autonomie territoriali sono coinvolte solo in modo parziale e con esclusione delle Regioni.

3. Sul punto, con la sentenza n. 88 del 2014, codesta Corte ha rilevato che, seppur l'art. 5, comma 2, lettera b), della legge costituzionale n. 1 del 2012 «prevede l'adozione di una disciplina statale attuativa che non appare in alcun modo limitata ai principi generali e che deve avere un contenuto eguale per tutte le autonomie» e, pertanto, che «la circostanza che la normativa censurata abbia un contenuto dettagliato e il fatto che sia più rigorosa di quella contenuta negli statuti delle ricorrenti non comportano violazione del parametro costituzionale», la disposizione impugnata (il comma 5 cit.) risultava nondimeno in contrasto con l'art. 117, comma 6, Cost. e con l'art. 5, legge Cost. citata.

Per ricavare tale illegittimità, codesta Corte ha proceduto a verificare in concreto «l'ambito operativo del decreto in parola (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ex art. 10, comma 5, cit.) e, in particolare, se esso abbia un contenuto meramente tecnico». Ed infatti, «se è indubbiamente corretto, infatti, il rilievo delle ricorrenti, secondo cui la disciplina della materia è affidata dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 alla legge rinforzata, è anche vero che la natura stessa dell'atto legislativo esclude che esso debba farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici, cosicché questa Corte ha affermato la legittimità di un tal genere di disciplina con riferimento al parametro di cui all'art. 117, sesto comma, Cost. (sentenze n. 139 del 2012 e n. 278 del 2010)».



In altre parole, la sentenza osservava che, vuoi in relazione ai limiti posti dell'art. 117, comma 6, vuoi in relazione a quelli fissati dal rinvio alla legge ordinaria (oltretutto rinforzata) disposto dall'art. 5, comma 2, lettera *b*), poteva sì concedersi l'intervento in fase esecutiva di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; a patto, però, che esso avesse un contenuto meramente tecnico, con esclusione di qualsivoglia potere discrezionale.

Tale verifica è stata quindi effettuata esaminando il comma 5 in questione con riferimento agli altri commi del medesimo articolo 10, al fine di individuare «l'effettivo spazio precettivo nel quale esso è chiamato a muoversi».

4. Nell'ambito di tale verifica «in concreto» codesta Corte ha rilevato la legittimità della disposizione in questione con riferimento ai commi 1 e 2 dell'art. 10 cit., trattandosi, rispettivamente, di precetti che, in larga parte, non richiedevano «l'individuazione di criteri e modalità di attuazione» e che sembravano compatibili col predetto contenuto meramente tecnico del decreto. Pertanto, rispetto ad essi, nessun concreto compito ulteriore veniva assegnato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in questione.

Con riferimento, invece, ai commi 3 e 4, la valutazione della Corte è stata differente, in quanto tali commi prevedevano adempimenti per i quali il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe avuto natura discrezionale e non soltanto tecnica.

In particolare, rispetto al comma 4, la Corte ha rilevato che esso «disciplina, in caso di mancato rispetto dell'equilibrio del bilancio regionale allargato, la ripartizione del saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti, e in questo ambito il decreto potrebbe intervenire a specificare i criteri di riparto. La definizione del suo compito in termini così ampi (l'individuazione di «criteri e modalità di attuazione») potrebbe qui comportare l'esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale. Per evitare tale ultima evenienza e quindi per ricondurre a legittimità costituzionale la norma impugnata, deve essere riservato al decreto un compito attuativo meramente tecnico».

La sentenza ha così concluso che «per ricondurre a legittimità costituzionale la norma impugnata, deve essere riservato al decreto un compito attuativo meramente tecnico» ed ha pertanto rilevato l'illegittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 10 «nella parte in cui non prevede la parola “tecnica”, dopo le parole “criteri e modalità di attuazione” e prima delle parole “del presente articolo”».

Ci si trovava al cospetto dunque di una sentenza additiva, con la quale si censurava (e si integrava) l'omissione del legislatore per non aver specificato che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe potuto dettare criteri e modalità attuative unicamente di natura tecnica.

5. Nonostante la norma risultasse così emendata dalla violazione costituzionale, il legislatore è intervenuto con le disposizioni oggi impugnate, le quali, modificando i commi 3, 4 e 5, finiscono per perpetuare sostanzialmente la medesima illegittimità costituzionale già rilevata.

Infatti, il nuovo art. 10, legge n. 243/2012, modificato dall'art. 2 della legge n. 164/2016, prevede che:

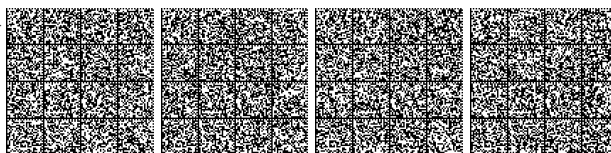
«1. Il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato.

2. In attuazione del comma 1, le operazioni di indebitamento sono effettuate solo 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.

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'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione.

4. 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'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali.

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».



6. Come si vede, il nuovo comma 5 mantiene le medesime illegittimità già censurate da codesta Corte. E ciò non soltanto dal punto di vista formale, nella misura in cui non conserva più la specificazione del carattere meramente tecnico (e non discrezionale) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ritenuta necessaria dalla sentenza n. 88 del 2014, ma anche dal punto di vista sostanziale, sol che si compia una analisi del tipo di quella effettuata con la sentenza n. 88/2014, ovvero una analisi nella quale la natura (meramente tecnica ovvero anche discrezionale) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri viene verificata in relazione agli adempimenti ad esso riservati dai commi che precedono.

In questo senso, allora, si osserva che il nuovo comma 3 ha sì eliminato ogni specifico e diretto riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 5 (ai fini della comunicazione del saldo di cassa e degli investimenti che si intendono realizzare). Tuttavia, lo stesso comma 5 prevede oggi — con formula onnicomprensiva — che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri deve disciplinare criteri e modalità di attuazione di tutti gli adempimenti previsti nell'articolo 10 e, dunque, ancora una volta, anche i criteri e le modalità per garantire il rispetto dello stesso saldo di cassa di cui all'art. 9, comma 1, legge n. 243/2012.

Analogamente, il nuovo comma 4 elimina la previsione del riparto del saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti, con ciò apparentemente sanando l'illegittimità rilevata nella sentenza n. 88/2014. E tuttavia, nella misura in cui prevede che «resta fermo il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali» sottintende e rimette al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di definire criteri e modalità per garantire tale rispetto da parte della Regione.

Non si dimentichi quanto appena rimarcato: ai sensi del comma 5, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ha competenza per l'attuazione di tutto l'articolo 10. Ed i commi 3 e 4, benché novellati, conservano il riferimento ad adempimenti che implicano che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri eserciti una qualche potestà di tipo discrezionale.

In ciò si manifesta anzitutto la violazione dell'art. 117, comma 6, della Costituzione nella parte in cui la disposizione in questione, ancora una volta, finisce per concedere allo Stato di adottare atti regolamentari in una materia concorrente e dunque in una materia nella quale la potestà regolamentare spetta alle Regioni.

Si aggiunga oltretutto che, come rilevato nella stessa sentenza n. 88 del 2014 (par. 6), la (nuova) materia esclusiva statale dell'armonizzazione dei bilanci pubblici «non può essere interpretata così estensivamente da coprire l'intero ambito materiale regolato dalla legge n. 243 del 2012», dovendosi ricondurre in particolare la disciplina dell'indebitamento delle autonomie territoriali al coordinamento della finanza pubblica.

Non solo.

È evidente anche la violazione dell'art. 5, comma 2, lettera b), legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che assegna ad una legge ordinaria rinforzata la disciplina sull'indebitamento delle Regioni; e non già ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che, come già rilevato da codesta Corte, in tanto può trovare qui spazio, in quanto abbia un compito meramente attuativo-esecutivo, di natura meramente tecnica.

Infine, dal momento che il comma 5 conteneva ormai l'esplicito riferimento alla natura tecnica del decreto grazie alla addizione fatta dalla sentenza n. 88 del 2014, il fatto che la volontà legislativa trasfusa nel nuovo comma 5 abbia eliminato questo aggettivo sembra ancor più avallare l'interpretazione che al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si sia voluto assegnare, in realtà, un contenuto che va oltre questo ristretto confine; riassegnando al regolamento un potere discrezionale.

7. Si vuole qui ancora precisare che la rilevata illegittimità non può certo dirsi sanata dalla previsione che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri *ex art. 10* comma 5 sia adottato all'esito di Intesa con la Conferenza Unificata, così modificando l'originario tenore della disposizione, che si riferiva ad una intesa da raggiungere in sede di Conferenza permanente.

Infatti codesta Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del comma 5 nella sua vecchia formulazione, aveva ritenuto di poter prescindere da questo profilo, affermando che la previsione di un'intesa con la Conferenza permanente appariva «una garanzia procedimentale in sé sufficiente del coinvolgimento delle autonomie». La violazione dell'art. 5, legge Cost. n. 1/2012 dunque sussisteva — e sussiste ancora oggi — per il solo fatto di aver riservato la disciplina attuativa sull'indebitamento delle Regioni ad una fonte di natura regolamentare (non esplicitamente confinata entro un ristretto contenuto tecnico), anziché ad una legge ordinaria rinforzata. Questa illegittimità non è in alcun modo eliminata per via della comparsa della Conferenza unificata.



II. *Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettere b) e c) della legge 12 agosto 2016, n. 164, per violazione del principio di leale collaborazione e con esso degli artt. 5 e 114 della Costituzione*

1. Con il secondo motivo di ricorso si censura l'art. 4, comma 1, lettere b) e c), della legge 12 agosto 2016, n. 164, il quale ha modificato il comma 2, dell'art. 12, legge n. 243/2012 ed abrogato il comma 3 del medesimo articolo.

Anche in questo caso, pare opportuno partire dall'esame della vecchia formulazione dei commi 2 e 3 dell'art. 12, secondo cui:

«... 2. 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. Tale contributo è incluso tra le spese di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a).

3. Il contributo di cui al comma 2 è 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, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro trenta giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato».

Risulta chiaro che il comma 2, dell'art. 12, prevedeva che la misura complessiva del contributo delle Regioni e degli Enti locali al Fondo per l'Ammortamento dei titoli di Stato fosse determinato con legge dello Stato. A sua volta, il comma 3 stabiliva che la ripartizione fra gli Enti interessati di tale contributo sarebbe avvenuta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente.

2. Proprio il comma 3 appena citato è stato oggetto di impugnazione dinanzi a codesta Corte per violazione del principio di leale collaborazione, nella misura in cui prevedeva che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri fosse adottato sentita la Conferenza permanente, anziché d'intesa con la Conferenza unificata.

Con la pronuncia dianzi richiamata (la n. 88 del 2014), codesta Corte (al punto 10.3) ha ritenuto sussistente la violazione del principio di leale collaborazione per via del mancato e necessario pieno coinvolgimento delle Regioni, affermando che «è necessario, in primo luogo, che il procedimento si svolga nell'ambito non della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, bensì della Conferenza unificata, in modo da garantire a tutti gli enti territoriali la possibilità di collaborare alla fase decisionale. Ed è 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».

Dunque, la Corte ha concluso che «il comma 3 dell'art. 12, pertanto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che “Il contributo di cui al comma 2 è 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”, anziché “Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni”».

Si è trattato in questo caso di una pronuncia manipolativa di tipo sostitutivo, derivando l'illegittimità della norma dalla previsione di una certa prescrizione anziché di un'altra. La pronuncia conteneva in sé la decisione di incostituzionalità della legge per quello che essa diceva e, al tempo stesso, una decisione aggiuntiva per quel che essa non diceva.

3. La nuova norma, per come risultante dalle modifiche normative oggetto di censura, abroga il comma 3 che era, appunto, oggetto della sentenza sostitutiva, mantenendo tuttavia inalterata la violazione del principio di leale collaborazione già rilevato da codesta Corte.

Il nuovo comma 2, invero, prevede oggi che «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 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». In altre parole, la norma stabilisce che le Regioni concorrono alla riduzione del debito delle Amministrazioni con versamenti al Fondo da effettuarsi con modalità definite con legge dello Stato. Legge che ha oggi un ruolo onnicomprensivo perché assorbe anche i compiti prima assegnati al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, relativi ai criteri di ripartizione già oggetto delle valutazioni della sentenza n. 88 del 2014.



4. Ora, pur potendosi apparentemente ritenere che la norma abbia introdotto elementi rilevanti per mettere in dubbio l'illegittimità costituzionale, avendo affidato la definizione delle modalità di riparto ad una legge dello Stato, anziché al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ciò non elimina affatto il ripetersi della violazione.

Ed infatti, l'aver previsto che sia una legge dello Stato a definire tali aspetti non è di per sé dirimente, atteso che la stessa legge dello Stato verrà adottata senza alcun coinvolgimento delle Regioni e, dunque, in perpetrata violazione del principio di leale collaborazione.

La sentenza di codesta Corte, per ciò che riguarda questo profilo, non aveva appuntato la propria attenzione sul tipo di fonte utilizzata, bensì sul fatto che le modalità di riparto avvenissero senza una reale collaborazione Stato-Regioni.

Evidente è dunque la violazione del principio di leale collaborazione e con esso degli artt. 5 e 114 della Costituzione in quanto la nuova norma perpetua il vizio di illegittimità costituzionale già rilevato da codesta Corte con la sentenza n. 88/2014 (punto 10.3) nella parte in cui affida allo Stato il compito di definire le modalità di contribuzione e riparto, senza alcun coinvolgimento delle Regioni.

Il tutto abrogando un comma che era stato oggetto di pronuncia sostitutiva da parte di codesta Corte proprio per assicurare il rispetto delle prerogative regionali.

Di qui la denunciata illegittimità costituzionale.

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge 12 agosto 2016, n. 164, per violazione del principio di leale collaborazione e con esso degli artt. 5 e 114 della Costituzione

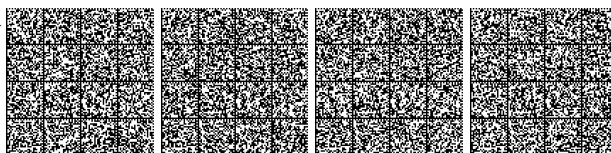
1. Con il presente motivo si impugna, denunciandone l'illegittimità costituzionale, l'articolo 3, comma 1, lettera a) della legge 12 agosto 2016, n. 164, col quale è stato interamente sostituito il comma 1 dell'art. 11 della legge n. 243 del 2012, il cui tenore è divenuto il seguente: «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, e dall'articolo 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». Questo comma oggi esaurisce il contenuto del medesimo art. 11, dato che gli altri due commi sono stati nel contempo abrogati dall'art. 3, comma 1, lettera b), della medesima legge n. 164 del 2016.

Nel suo tenore precedente l'art. 11, che pur esso era stato in parte scrutinato da codesta Corte nella richiamata sentenza n. 88 del 2014 (par. 10.1 e 10.2), disciplinava il funzionamento di un Fondo straordinario per il concorso dello Stato, per le fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, da destinare al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato. Si prevedeva, altresì, nell'originario primo comma, il riferimento ad una quota di entrate proprie degli enti territoriali «di cui all'art. 10, comma 1». Inoltre, dopo aver previsto nel comma 2 un raccordo con gli obiettivi programmatici indicati all'art. 6, si aggiungeva al comma 3 che il riparto a favore degli enti territoriali sarebbe avvenuto con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico e degli effetti degli eventi.

In altre parole, l'art. 11 della legge n. 243 del 2012 recava una misura di accantonamento finanziario imperniata sull'azione e sulle risorse dello Stato, evidentemente tenendo anche conto delle entrate proprie degli enti territoriali, con la finalità di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni e l'esercizio delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali. Una finalità, sottolineava oltretutto la sentenza n. 88 del 2014 (par. 10.2.) che non può andare disgiunta da quella che attiene alla garanzia del rigore finanziario. La disposizione si saldava così, osservava codesta Corte, con l'originario testo dell'art. 12, rivelando la «connessione esistente fra i due articoli» e, per quanto attiene all'art. 11, essa era considerata una norma «favorevole» all'allora ricorrente Provincia autonoma di Trento, che l'aveva impugnata esclusivamente per coerenza organica con le censure rivolte contro l'art. 12.

Ebbene, la modifica introdotta con la norma qui impugnata modifica in modo profondo il contenuto dell'articolo.

In esso, ormai, la provvista per far fronte alla tutela dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali vede unicamente il concorso dello Stato (lo Stato, appunto, concorre) mentre restano viceversa fermi e appositamente richiamati *ex novo*: (i) quanto previsto dall'art. 9, comma 5, che prevede la facoltà statale di imporre ulteriori obblighi a carico degli enti territoriali; (ii) quanto previsto dall'art. 12, comma 1, che ribadisce il necessario concorso degli enti territoriali ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato.



Pertanto, in luogo del Fondo a cura dello Stato compare nell'art. 11 il più blando concorso statale, in una con la rivendicazione del potere dello Stato stesso di imporre agli enti territoriali relevantissimi oneri finanziari.

Se pure le finalità solidaristiche che sono prese in considerazione da questa riforma possano richiedere, anche per la specifica funzione dell'art. 11, un sacrificio delle autonomie territoriali e l'incidenza sulla loro autonomia finanziaria, nondimeno risulta evidente la violazione del principio di leale collaborazione, e con esso, degli artt. 5 e 114 Cost., nella parte in cui non prevedono il loro coinvolgimento nelle relative decisioni sulla provvista da assicurare per provvedere alla garanzia dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali (Corte cost., sentenze n. 139 del 2012; n. 165 del 2011; ed ovviamente n. 88 del 2014).

Questa illegittimità costituzionale sussiste per almeno tre concorrenti profili.

In primo luogo, per la parte in cui non è stato previsto il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome e delle altre autonomie nella forma di una previa intesa in Conferenza unificata, o quantomeno di un parere, per ciò che attiene all'individuazione della misura dell'accantonamento e/o della provvista da destinare a questa finalità. Il che, oltretutto, genera anche gravissime inefficienze e disfunzioni sull'ordine delle competenze, dal momento che le Regioni, specialmente per le funzioni da esse svolte nel campo sanitario, hanno la visione e la disponibilità di dati conoscitivi ed elementi di valutazione che sono cruciali per calibrare l'entità dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali. Essenziale, quindi, sarebbe stato prevedere l'intesa o quantomeno un parere da acquisire nella sede della Conferenza unificata.

In secondo luogo, l'imposizione di questi obblighi di contribuzione delle Regioni e degli enti territoriali (e quindi la fissazione del loro importo totale), lapidariamente fondati sul richiamo all'art. 9, comma 5 ed all'art. 12, comma 1, della medesima legge n. 243 del 2012, genera una compressione dell'autonomia finanziaria tale che potrebbe giustificarsi, ancora una volta, solo rispettando il principio di leale collaborazione e quindi previa intesa in sede di Conferenza unificata.

In terzo luogo, il rispetto del principio di leale collaborazione avrebbe dovuto altresì essere garantito per quanto attiene alla scelta — comunque necessaria, benché non esplicitata nella disposizione — di come ripartire l'onere del concorso finanziario a carico degli enti territoriali. Possono ancora una volta richiamarsi in proposito le considerazioni svolte da codesta Corte nella sentenza n. 88 del 2014, a proposito della rilevata illegittimità costituzionale del testo originario dell'art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012. Il necessario e pieno coinvolgimento delle Regioni richiede allora sia un previo passaggio procedimentale che coinvolga la Conferenza unificata sia una collaborazione che assuma la forma dell'intesa.

Per questi motivi, Regione Lombardia chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

P. Q. M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso e per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettera c); 3, comma 1, lettera a); 4, comma 1, lettere b) e c) 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», per violazione dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge costituzionale n. 1 del 2012, e del principio di leale collaborazione e con esso degli artt. 5, 114 e 117 della Costituzione, per le ragioni sopra esposte.

Si produce la delibera di Giunta Regionale n. X/5743 del 24 ottobre 2016 (doc. 1).

Roma, addì 27 ottobre 2016

PROF. AVV. CINTIOLI



N. 73

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 novembre 2016
(della Regione Liguria)*

Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - 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.

- 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. 2, comma 1, lett. c); 3, comma 1, lett. a); e 4, comma 1, lett. b) e c).

Ricorso ex art. 127 Cost. della Regione Liguria (C.F. 00849050109), in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, dott. Giovanni Toti, autorizzato con delibera di Giunta Regionale n. 959 del 25 ottobre 2016 (doc. 1), rappresentata e difesa dall'avv. prof. Fabio Cintioli (C.F. CNTFBA62M23F158G fabiocintioli@ordineavvocatiroma.org - fax 0668892383), giusta procura speciale a margine del presente atto ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, via Vittoria Colonna n. 32;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* (C.F. 80188230587), domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna n. 370, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1 lettera c); 3, comma 1, lettera a); 4, comma 1 lettere b) e c) 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», per violazione, tra l'altro, degli articoli 117, sesto comma, della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 5, comma 1, lettera b) della legge costituzionale n. 1 del 2012, e del principio di leale collaborazione anche in relazione agli artt. 5, 114 e 117 della Costituzione.

FATTO

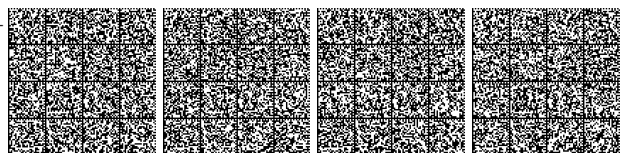
Le disposizioni qui impugnate sono gli artt. 2, comma 1, lettera c); 3, comma 1 lettera a); 4, comma 1, lettere b) e c) della legge 12 agosto 2016, n. 164, recante «Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti Locali»; la prima delle disposizioni per violazione degli articoli 117, sesto comma, 5 e 114 della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 5, comma 1, lettera b) della legge costituzionale n. 1 del 2012, le altre per la violazione del principio di leale collaborazione anche in relazione agli artt. 5 e 114 della Costituzione.

Tali disposizioni hanno introdotto modifiche alla legge n. 243 del 2012, ed in particolare agli artt. 10 («Ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni e degli Enti Locali»), 11 («Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali») e 12 («Concorso delle Regioni e degli Enti Locali alla sostenibilità del debito pubblico»). Tali modifiche hanno fatto seguito alla pronuncia della sentenza di codesta ecc.ma Corte n. 88 del 10 aprile 2014.

Tali modifiche, come si vedrà tra breve, non hanno però tenuto in conto quanto deciso da codesta Corte ed hanno riproposto illegittimità costituzionali analoghe a quelle a suo tempo rilevate nella sentenza n. 88 del 2014.

Per garantire un'uniformità di esposizione e, al tempo stesso, l'opportuna sintesi, si affronteranno partitamente le censure che riguardano le singole disposizioni impugnate, mettendo previamente a confronto quando necessario il testo della vecchia disposizione, la relativa pronuncia resa da codesta Corte con la citata sentenza n. 88/2014 e, infine, il testo della nuova disposizione. In tal modo, emergeranno con evidenza i vizi di illegittimità costituzionale (anche) della nuova normativa.

Le disposizioni in epigrafe sono costituzionalmente illegittime e vengono impugnate da Regione Liguria per i seguenti motivi di



DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 12 agosto 2016, n. 164, per violazione degli artt. 117, sesto comma, 5 e 114 della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 5, comma 1, lettera b) della legge costituzionale n. 1 del 2012

1. Con il primo motivo di ricorso si censura l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 12 agosto 2016, n. 164, il quale ha modificato il comma 5 dell'art. 10 legge n. 243/2012.

L'art. 10 cit., prima della modifica, prevedeva che:

«1. Il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato.

2. In attuazione del comma 1, le operazioni di indebitamento sono effettuate solo 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.

3. Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione, come definito dall'articolo 9, comma 1, lettera a). 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'articolo 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.

4. 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.

5. 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».

2. Il comma 5 di tale disposizione era stato impugnato in via principale dinanzi a codesta Corte per tre distinte ragioni:

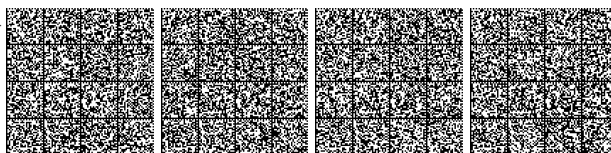
(i) per violazione dell'art. 117, comma 6, Cost., nella misura in cui affidava allo Stato un potere di adottare atti regolamentari oltre i limiti di competenza segnati dalla Costituzione;

(ii) per violazione dell'art. 5, comma 2, lettera b) legge Costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, il quale assegna ad una legge ordinaria rinforzata (e non certo ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) la disciplina sull'indebitamento delle Regioni;

(iii) per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto prevedeva che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri fosse adottato d'intesa non con la Conferenza unificata ma con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ove le autonomie territoriali sono coinvolte solo in modo parziale e con esclusione delle Regioni.

3. Sul punto, con la sentenza n. 88 del 2014, codesta Corte ha rilevato che, seppur l'art. 5, comma 2, lettera b), della legge costituzionale n. 1 del 2012 «prevede l'adozione di una disciplina statale attuativa che non appare in alcun modo limitata ai principi generali e che deve avere un contenuto eguale per tutte le autonomie» e, pertanto, che «la circostanza che la normativa censurata abbia un contenuto dettagliato e il fatto che sia più rigorosa di quella contenuta negli statuti delle ricorrenti non comportano violazione del parametro costituzionale», la disposizione impugnata (il comma 5 cit.) risultava nondimeno in contrasto con l'art. 117, comma 6, Cost. e con l'art. 5, legge Cost. citata.

Per ricavare tale illegittimità, codesta Corte ha proceduto a verificare in concreto «l'ambito operativo del decreto in parola (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ex art. 10, comma 5, cit.) e, in particolare, se esso abbia un contenuto meramente tecnico». Ed infatti, «se è indubbiamente corretto, infatti, il rilievo delle ricorrenti, secondo cui la disciplina della materia è affidata dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 alla legge rinforzata, è anche vero che la natura stessa dell'atto legislativo esclude che esso debba farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici, cosicché questa Corte ha affermato la legittimità di un tal genere di disciplina con riferimento al parametro di cui all'art. 117, sesto comma, Cost. (sentenze n. 139 del 2012 e n. 278 del 2010)».



In altre parole, la sentenza osservava che, vuoi in relazione ai limiti posti dell'art. 117, comma 6, vuoi in relazione a quelli fissati dal rinvio alla legge ordinaria (oltretutto rinforzata) disposto dall'art. 5, comma 2, lettera *b*), poteva sì concedersi l'intervento in fase esecutiva di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; a patto, però, che esso avesse un contenuto meramente tecnico, con esclusione di qualsivoglia potere discrezionale.

Tale verifica è stata quindi effettuata esaminando il comma 5 in questione con riferimento agli altri commi del medesimo articolo 10, al fine di individuare «l'effettivo spazio precettivo nel quale esso è chiamato a muoversi».

4. Nell'ambito di tale verifica «in concreto» codesta Corte ha rilevato la legittimità della disposizione in questione con riferimento ai commi 1 e 2 dell'art. 10 cit., trattandosi, rispettivamente, di precetti che, in larga parte, non richiedevano «l'individuazione di criteri e modalità di attuazione» e che sembravano compatibili col predetto contenuto meramente tecnico del decreto. Pertanto, rispetto ad essi, nessun concreto compito ulteriore veniva assegnato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in questione.

Con riferimento, invece, ai commi 3 e 4, la valutazione della Corte è stata differente, in quanto tali commi prevedevano adempimenti per i quali il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe avuto natura discrezionale e non soltanto tecnica.

In particolare, rispetto al comma 4, la Corte ha rilevato che esso «disciplina, in caso di mancato rispetto dell'equilibrio del bilancio regionale allargato, la ripartizione del saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti, e in questo ambito il decreto potrebbe intervenire a specificare i criteri di riparto. La definizione del suo compito in termini così ampi (l'individuazione di “criteri e modalità di attuazione”) potrebbe qui comportare l'esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale. Per evitare tale ultima evenienza e quindi per ricondurre a legittimità costituzionale la norma impugnata, deve essere riservato al decreto un compito attuativo meramente tecnico».

La sentenza ha così concluso che «per ricondurre a legittimità costituzionale la norma impugnata, deve essere riservato al decreto un compito attuativo meramente tecnico» ed ha pertanto rilevato l'illegittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 10 «nella parte in cui non prevede la parola “tecnica”, dopo le parole “criteri e modalità di attuazione” e prima delle parole “del presente articolo”».

Ci si trovava al cospetto dunque di una sentenza additiva, con la quale si censurava (e si integrava) l'omissione del legislatore per non aver specificato che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe potuto dettare criteri e modalità attuative unicamente di natura tecnica.

5. Nonostante la norma risultasse così emendata dalla violazione costituzionale, il legislatore è intervenuto con le disposizioni oggi impuginate, le quali, modificando i commi 3, 4 e 5, finiscono per perpetuare sostanzialmente la medesima illegittimità costituzionale già rilevata.

Infatti, il nuovo art. 10, legge n. 243/2012, modificato dall'art. 2 della legge n. 164/2016, prevede che:

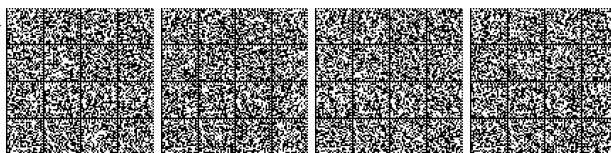
«1. Il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato.

2. In attuazione del comma 1, le operazioni di indebitamento sono effettuate solo 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.

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'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione.

4. 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'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali.

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».



6. Come si vede, il nuovo comma 5 mantiene le medesime illegittimità già censurate da codesta Corte. E ciò non soltanto dal punto di vista formale, nella misura in cui non conserva più la specificazione del carattere meramente tecnico (e non discrezionale) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ritenuta necessaria dalla sentenza n. 88 del 2014, ma anche dal punto di vista sostanziale, sol che si compia una analisi del tipo di quella effettuata con la sentenza n. 88/2014, ovvero una analisi nella quale la natura (meramente tecnica ovvero anche discrezionale) del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri viene verificata in relazione agli adempimenti ad esso riservati dai commi che precedono.

In questo senso, allora, si osserva che il nuovo comma 3 ha sì eliminato ogni specifico e diretto riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 5 (ai fini della comunicazione del saldo di cassa e degli investimenti che si intendono realizzare). Tuttavia, lo stesso comma 5 prevede oggi — con formula onnicomprensiva — che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri deve disciplinare criteri e modalità di attuazione di tutti gli adempimenti previsti nell'articolo 10 e, dunque, ancora una volta, anche i criteri e le modalità per garantire il rispetto dello stesso saldo di cassa di cui all'art. 9, comma 1, legge n. 243/2012.

Analogamente, il nuovo comma 4 elimina la previsione del riparto del saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti, con ciò apparentemente sanando l'illegittimità rilevata nella sentenza n. 88/2014. E tuttavia, nella misura in cui prevede che «resta fermo il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali» sottintende e rimette al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di definire criteri e modalità per garantire tale rispetto da parte della Regione.

Non si dimentichi quanto appena rimarcato: ai sensi del comma 5, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ha competenza per l'attuazione di tutto l'articolo 10. Ed i commi 3 e 4, benché novellati, conservano il riferimento ad adempimenti che implicano che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri eserciti una qualche potestà di tipo discrezionale.

In ciò si manifesta anzitutto la violazione dell'art. 117, comma 6, della Costituzione nella parte in cui la disposizione in questione, ancora una volta, finisce per concedere allo Stato di adottare atti regolamentari in una materia concorrente e dunque in una materia nella quale la potestà regolamentare spetta alle Regioni.

Si aggiunga oltretutto che, come rilevato nella stessa sentenza n. 88 del 2014 (par. 6), la (nuova) materia esclusiva statale dell'armonizzazione dei bilanci pubblici «non può essere interpretata così estensivamente da coprire l'intero ambito materiale regolato dalla legge n. 243 del 2012», dovendosi ricondurre in particolare la disciplina dell'indebitamento delle autonomie territoriali al coordinamento della finanza pubblica.

Non solo.

È evidente anche la violazione dell'art. 5, comma 2, lettera b), legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che assegna ad una legge ordinaria rinforzata la disciplina sull'indebitamento delle Regioni; e non già ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che, come già rilevato da codesta Corte, in tanto può trovare qui spazio, in quanto abbia un compito meramente attuativo-esecutivo, di natura meramente tecnica.

Infine, dal momento che il comma 5 conteneva ormai l'esplicito riferimento alla natura tecnica del decreto grazie alla addizione fatta dalla sentenza n. 88 del 2014, il fatto che la volontà legislativa trasfusa nel nuovo comma 5 abbia eliminato questo aggettivo sembra ancor più avallare l'interpretazione che al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si sia voluto assegnare, in realtà, un contenuto che va oltre questo ristretto confine; riassegnando al regolamento un potere discrezionale.

7. Si vuole qui ancora precisare che la rilevata illegittimità non può certo dirsi sanata dalla previsione che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri *ex art. 10*, comma 5, sia adottato all'esito di Intese con la Conferenza unificata, così modificando l'originario tenore della disposizione, che si riferiva ad una intesa da raggiungere in sede di Conferenza permanente.

Infatti codesta Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del comma 5 nella sua vecchia formulazione, aveva ritenuto di poter prescindere da questo profilo, affermando che la previsione di un'intesa con la Conferenza permanente appariva «una garantita procedimentale in sé sufficiente del coinvolgimento delle autonomie». La violazione dell'art. 5, legge Cost. n. 1/2012 dunque sussisteva — e sussiste ancora oggi — per il solo fatto di aver riservato la disciplina attuativa sull'indebitamento delle Regioni ad una fonte di natura regolamentare (non esplicitamente confinata entro un ristretto contenuto tecnico), anziché ad una legge ordinaria rinforzata. Questa illegittimità non è in alcun modo eliminata per via della comparsa della Conferenza unificata.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettere b) e c) della legge 12 agosto 2016, n. 164, per violazione del principio di leale collaborazione e con esso degli artt. 5 e 114 della Costituzione

1. Con il secondo motivo di ricorso si censura l'art. 4, comma 1, lettere b) e c) della legge 12 agosto 2016, n. 164, il quale ha modificato il comma 2, dell'art. 12, legge n. 243/2012 ed abrogato il comma 3 del medesimo articolo.



Anche in questo caso, pare opportuno partire dall'esame della vecchia formulazione dei commi 2 e 3 dell'art. 12, secondo cui:

«... 2. 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. Tale contributo è incluso tra le spese di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a).

3. Il contributo di cui al comma 2 è 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, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro trenta giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato».

Risulta chiaro che il comma 2 dell'art. 12 prevedeva che la misura complessiva del contributo delle Regioni e degli Enti locali al Fondo per l'Ammortamento dei titoli di Stato fosse determinato con legge dello Stato. A sua volta, il comma 3 stabiliva che la ripartizione fra gli Enti interessati di tale contributo sarebbe avvenuta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente.

2. Proprio il comma 3 appena citato è stato oggetto di impugnazione dinanzi a codesta Corte per violazione del principio di leale collaborazione, nella misura in cui prevedeva che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri fosse adottato sentita la Conferenza permanente, anziché d'intesa con la Conferenza unificata.

Con la pronuncia dianzi richiamata (la n. 88 del 2014), codesta Corte (al punto 10.3) ha ritenuto sussistente la violazione del principio di leale collaborazione per via del mancato e necessario pieno coinvolgimento delle Regioni, affermando che «è necessario, in primo luogo, che il procedimento si svolga nell'ambito non della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, bensì della Conferenza unificata, in modo da garantire a tutti gli enti territoriali la possibilità di collaborare alla fase decisionale. Ed è 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».

Dunque, la Corte ha concluso che «il comma 3 dell'art. 12, pertanto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che “Il contributo di cui al comma 2 è 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”, anziché “Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni”».

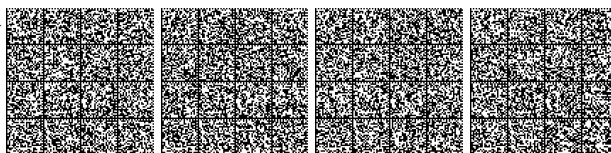
Si è trattato in questo caso di una pronuncia manipolativa di tipo sostitutivo, derivando l'illegittimità della norma dalla previsione di una certa prescrizione anziché di un'altra. La pronuncia conteneva in sé la decisione di incostituzionalità della legge per quello che essa diceva e, al tempo stesso, una decisione aggiuntiva per quel che essa non diceva.

3. La nuova norma, per come risultante dalle modifiche normative oggetto di censura, abroga il comma 3 che era, appunto, oggetto della sentenza sostitutiva, mantenendo tuttavia inalterata la violazione del principio di leale collaborazione già rilevato da codesta Corte.

Il nuovo comma 2, invero, prevede oggi che «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 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». In altre parole, la norma stabilisce che le Regioni concorrono alla riduzione del debito delle Amministrazioni con versamenti al Fondo da effettuarsi con modalità definite con legge dello Stato. Legge che ha oggi un ruolo onnicomprensivo perché assorbe anche i compiti prima assegnati al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, relativi ai criteri di ripartizione già oggetto delle valutazioni della sentenza n. 88 del 2014.

4. Ora, pur potendosi apparentemente ritenere che la norma abbia introdotto elementi rilevanti per mettere in dubbio l'illegittimità costituzionale, avendo affidato la definizione delle modalità di riparto ad una legge dello Stato, anziché al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ciò non elimina affatto il ripetersi della violazione.

Ed infatti, l'aver previsto che sia una legge dello Stato a definire tali aspetti non è di per sé dirimente, atteso che la stessa legge dello Stato verrà adottata senza alcun coinvolgimento delle Regioni e, dunque, in perpetrata violazione del principio di leale collaborazione.



La sentenza di codesta Corte, per ciò che riguarda questo profilo, non aveva appuntato la propria attenzione sul tipo di fonte utilizzata, bensì sul fatto che le modalità di riparto avvenissero senza una reale collaborazione Stato-Regioni.

Evidente è dunque la violazione del principio di leale collaborazione e con esso degli artt. 5 e 114 della Costituzione in quanto la nuova norma perpetua il vizio di illegittimità costituzionale già rilevato da codesta Corte con la sentenza n. 88/2014 (punto 10.3) nella parte in cui affida allo Stato il compito di definire le modalità di contribuzione e riparto, senza alcun coinvolgimento delle Regioni.

Il tutto abrogando un comma che era stato oggetto di pronuncia sostitutiva da parte di codesta Corte proprio per assicurare il rispetto delle prerogative regionali.

Di qui la denunciata illegittimità costituzionale.

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge 12 agosto 2016, n. 164, per violazione del principio di leale collaborazione e con esso degli artt. 5 e 114 della Costituzione

1. Con il presente motivo si impugna, denunciandone l'illegittimità costituzionale, l'articolo 3, comma 1, lettera a) della legge 12 agosto 2016, n. 164, col quale è stato interamente sostituito il comma 1 dell'art. 11 della legge n. 243 del 2012, il cui tenore è divenuto il seguente: «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, e dall'articolo 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». Questo comma oggi esaurisce il contenuto del medesimo art. 11, dato che gli altri due commi sono stati nel contempo abrogati dall'art. 3, comma 1, lettera b) della medesima legge n. 164 del 2016.

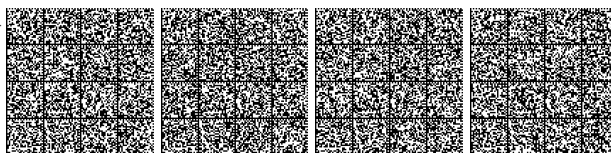
Nel suo tenore precedente l'art. 11, che pur esso era stato in parte scrutinato da codesta Corte nella richiamata sentenza n. 88 del 2014 (par. 10.1 e 10.2), disciplinava il funzionamento di un Fondo straordinario per il concorso dello Stato, per le fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, da destinare al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato. Si prevedeva, altresì, nell'originario primo comma, il riferimento ad una quota di entrate proprie degli enti territoriali «di cui all'art. 10, comma 1». Inoltre, dopo aver previsto nel comma 2 un raccordo con gli obiettivi programmatici indicati all'art. 6, si aggiungeva al comma 3 che il riparto a favore degli enti territoriali sarebbe avvenuto con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico e degli effetti degli eventi.

In altre parole, l'art. 11 della legge n. 243 del 2012 recava una misura di accantonamento finanziario imperniata sull'azione e sulle risorse dello Stato, evidentemente tenendo anche conto delle entrate proprie degli enti territoriali, con la finalità di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni e l'esercizio delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali. Una finalità, sottolineava oltretutto la sentenza n. 88 del 2014 (par. 10.2.), che non può andare disgiunta da quella che attiene alla garanzia del rigore finanziario. La disposizione si saldava così, osservava codesta Corte, con l'originario testo dell'art. 12, rivelando la «connessione esistente fra i due articoli» e, per quanto attiene all'art. 11, essa era considerata una norma «favorevole» all'allora ricorrente Provincia autonoma di Trento, che l'aveva impugnata esclusivamente per coerenza organica con le censure rivolte contro l'art. 12.

Ebbene, la modifica introdotta con la norma qui impugnata modifica in modo profondo il contenuto dell'articolo.

In esso, ormai, la provvista per far fronte alla tutela dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali vede unicamente il concorso dello Stato (lo Stato, appunto, concorre) mentre restano viceversa fermi e appositamente richiamati *ex novo*: (i) quanto previsto dall'art. 9, comma 5, che prevede la facoltà statale di imporre ulteriori obblighi a carico degli enti territoriali; (ii) quanto previsto dall'art. 12, comma 1, che ribadisce il necessario concorso degli enti territoriali ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato.

Pertanto, in luogo del Fondo a cura dello Stato compare nell'art. 11 il più blando concorso statale, in una con la rivendicazione del potere dello Stato stesso di imporre agli enti territoriali relevantissimi oneri finanziari.



Se pure le finalità solidaristiche che sono prese in considerazione da questa riforma possano richiedere, anche per la specifica funzione dell'art. 11, un sacrificio delle autonomie territoriali e l'incidenza sulla loro autonomia finanziaria, nondimeno risulta evidente la violazione del principio di leale collaborazione, e con esso, degli artt. 5 e 114 Cost., nella parte in cui non prevedono il loro coinvolgimento nelle relative decisioni sulla provvista da assicurare per provvedere alla garanzia dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali (Corte cost., sentenze n. 139 del 2012; n. 165 del 2011; ed ovviamente n. 88 del 2014).

Questa illegittimità costituzionale sussiste per almeno tre concorrenti profili.

In primo luogo, per la parte in cui non è stato previsto il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome e delle altre autonomie nella forma di una previa intesa in Conferenza unificata, o quantomeno di un parere, per ciò che attiene all'individuazione della misura dell'accantonamento e/o della provvista da destinare a questa finalità. Il che, oltretutto, genera anche gravissime inefficienze e disfunzioni sull'ordine delle competenze, dal momento che le Regioni, specialmente per le funzioni da esse svolte nel campo sanitario, hanno la visione e la disponibilità di dati conoscitivi ed elementi di valutazione che sono cruciali per calibrare l'entità dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali. Essenziale, quindi, sarebbe stato prevedere l'intesa o quantomeno un parere da acquisire nella sede della Conferenza unificata.

In secondo luogo, l'imposizione di questi obblighi di contribuzione delle Regioni e degli enti territoriali (e quindi la fissazione del loro importo totale), lapidariamente fondati sul richiamo all'art. 9, comma 5 ed all'art. 12, comma 1, della medesima legge n. 243 del 2012, genera una compressione dell'autonomia finanziaria tale che potrebbe giustificarsi, ancora una volta, solo rispettando il principio di leale collaborazione e quindi previa intesa in sede di Conferenza unificata.

In terzo luogo, il rispetto del principio di leale collaborazione avrebbe dovuto altresì essere rispettato per quanto attiene alla scelta — comunque necessaria, benché non garantito nella disposizione — di come ripartire l'onere del concorso finanziario a carico degli enti territoriali. Possono ancora una volta richiamarsi in proposito le considerazioni svolte da codesta Corte nella sentenza n. 88 del 2014, a proposito della rilevata illegittimità costituzionale del testo originario dell'art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012. Il necessario e pieno coinvolgimento delle Regioni richiede allora sia un previo passaggio procedimentale che coinvolga la Conferenza unificata sia una collaborazione che assuma la forma dell'intesa.

Per questi motivi, Regione Liguria chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

P. Q. M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso e per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettera c); 3, comma 1, lettera a); 4, comma 1 lettere b) e c) 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», per violazione degli articoli 117, sesto comma, della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 5, comma 1, lettera b) della legge costituzionale n. 1 del 2012, e del principio di leale collaborazione e con esso degli artt. 5 e 114 della Costituzione, per le ragioni sopra esposte.

Si produce la delibera di G.R. n. 959 del 25 ottobre 2016 (doc. 1).

Roma, addì 27 ottobre 2016

Prof. avv.: CINTIOLI



N. 6

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 30 novembre 2016
(della Regione autonoma della Sardegna)

Imposte e tasse - Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 21 settembre 2016 recante "Determinazione del maggior gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 2012".

- Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 21 settembre 2016, recante "Determinazione del maggior gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 2012".

Ricorso per conflitto di attribuzione per la Regione Autonoma della Sardegna (codice fiscale: 80002870923), con sede legale in 09123 Cagliari (CA), viale Trento, n. 69, in persona del Presidente *pro tempore*, prof. Francesco Pigliaru, rappresentata e difesa, giusta procura a margine del presente atto, dagli avv.ti Alessandra Camba (codice fiscale CMBL-SN57D49B354X; posta elettronica certificata: acamba@pec.regione.sardegna.it; fax: 070.6062418) e prof. Massimo Luciani (codice fiscale LCNMSM52L23H501G; fax: 06.90236029; posta elettronica certificata: massimoluciani@ordineavvocatiroma.org), elettivamente domiciliata presso lo Studio del secondo in 00153 Roma, lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9,

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso la cui sede in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, è elettivamente domiciliato, a seguito e per l'annullamento del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 21 settembre 2016, recante «Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 2012», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale, n. 223 del 23 settembre 2016.

FATTO

1. - Come è noto a codesta ecc.ma Corte costituzionale, che a più riprese si è pronunciata sul tema (*cf.* sentt. nn. 99 e 118 del 2012, 95 del 2013; 82 del 2015; 144 del 2015), sin dal 2010 è sorto tra lo Stato e la Regione autonoma della Sardegna (*hinc inde* Regione o Sardegna) un notevole contenzioso avente ad oggetto l'esatta e integrale esecuzione dell'art. 8 dello Statuto regionale, per come novellato dall'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006, recante il regime delle entrate regionali.

Ai sensi del successivo comma 838, il novellato sistema delle entrate erariali doveva entrare «a regime dall'anno 2010». Tuttavia, lo Stato rimaneva per lungo tempo inerte, con la conseguenza che il «ritardo accumulato» veniva «determinando una emergenza finanziaria in Sardegna» (sent. n. 95 del 2013).

Solo nell'estate 2014 l'Amministrazione statale ha avviato un percorso volto a porre rimedio alla mancata esecuzione del novellato art. 8 dello statuto, recependo alcune puntuali indicazioni del legislatore, costretto a intervenire proprio dalla giurisprudenza costituzionale (*cf.* la legge n. 182 del 2012, di assestamento del bilancio 2012, che aveva stanziato le somme per le regolazioni contabili in favore della Sardegna, nonché l'art. 11, comma 5-*bis*, del decreto legge n. 35 del 2013, come conv. in legge n. 64 del 2013: «al fine di dare piena applicazione, secondo i principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2012, al nuovo regime regolatore dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Sardegna, disciplinato dalle disposizioni di cui all'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 [...] entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Ministro dell'economia e delle finanze concorda, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, con la Regione Sardegna, con le procedure di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le modifiche da apportare al patto di stabilità interno per la Regione Sardegna»).

2. - In data 21 luglio 2014, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione stipulavano un «accordo in materia di finanza pubblica», con il quale si regolavano i seguenti elementi del rapporto economico-finanziario tra Stato e Regione:

- i) fissazione del livello massimo di spesa regionale per l'anno 2013 (art. 1, comma 1);
- ii) certificazione del rispetto del patto di stabilità regionale per l'anno 2013 (art. 1, comma 2);
- iii) determinazione dell'obiettivo programmatico per la finanza regionale per l'anno 2014 (art. 2);



iv) determinazione del vincolo di bilancio per la Regione ai sensi dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012 e corrispondente non applicabilità, per la Sardegna, delle non compatibili disposizioni di legge in materia di patto di stabilità (art. 3);

v) determinazione del sistema di controllo sulla finanza regionale (monitoraggio, certificazione e relative sanzioni: art. 4);

vi) composizione extragiudiziale del contenzioso in materia di finanza pubblica (art. 5);

vii) recepimento, da parte della Regione, delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili.

Successivamente, nel dicembre del 2015, lo Stato e la Regione sono addivenuti a una seconda intesa, recante «accordo [...] per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del procedimento di attuazione dell'art. 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3». Con tale intesa lo Stato e la Regione hanno eliminato alcuni residui elementi d'incertezza concernenti il catalogo delle compartecipazioni erariali di cui all'art. 8 dello Statuto (in particolare per quanto concerne le entrate derivanti da giochi e scommesse e la compensazione per la perdita di gettito derivante dalla soppressione della tassa sulle concessioni governative per le patenti di guida; *cf.* articoli 1 e 2 dell'intesa) e hanno convenuto che «il saldo del maggior gettito spettante alla Regione per gli anni dal 2010 al 2015 in conseguenza dell'adozione del decreto legislativo di attuazione dell'art. 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, rispetto all'importo già attribuito, è erogato alla medesima in 4 annualità costanti a decorrere dall'anno 2016» (art. 3).

3. - Contestualmente, la «commissione paritetica» ai sensi dell'art. 56 dello Statuto regionale licenziava il testo delle norme di attuazione del novellato art. 8 dello Statuto speciale, recepito dal decreto legislativo n. 114 del 2016, pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* 27 giugno 2016, n. 148.

Interessano particolarmente ai fini del presente giudizio gli articoli 15 e 18 del decreto legislativo.

L'art. 15, comma 1, prevede che «Le compartecipazioni spettanti ai sensi dell'art. 8 dello statuto alla Regione non possono essere oggetto di riserva erariale, salvo quanto previsto al comma 2».

Il successivo comma 2 specifica che «esclusivamente qualora intervengano eventi eccezionali e imprevedibili, previa comunicazione alla Regione autonoma della Sardegna, il gettito derivante dall'istituzione di nuovi tributi o da maggiorazioni di aliquote determinati con legge statale può essere riservato allo Stato, a condizione che il medesimo gettito sia specificamente finalizzato alla copertura degli oneri derivanti dagli eventi anzi detti, sia temporalmente delimitato e distintamente contabilizzato nel bilancio statale».

L'art. 18, invece, prevede che «le disposizioni del presente decreto legislativo si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2010», coerentemente con il termine di entrata a regime del novellato art. 8 dello statuto, già indicata dall'art. 1, comma 838, della legge n. 296 del 2006.

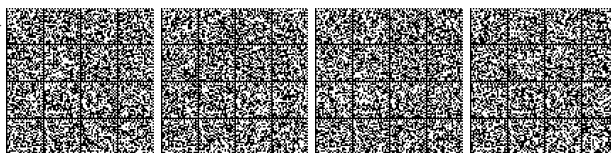
4. - È in questo contesto che l'Amministrazione statale ha adottato il decreto ministeriale impugnato.

Il provvedimento ha ad oggetto la «Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 2012».

Come si legge nella motivazione, il decreto ministeriale dà asserita attuazione all'art. 1, commi 236, 321 e 322 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007).

Il comma 236 aveva concesso l'esenzione per cinque annualità dal pagamento della tassa automobilistica regionale a coloro che avevano effettuato la sostituzione, con contestuale rottamazione, di alcuni veicoli, contestualmente delegando (tramite rinvio alle procedure di cui al precedente comma 235) il Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, a provvedere alle regolazioni finanziarie nei confronti delle Regioni e delle Province autonome delle minori entrate nette derivanti dall'agevolazione. Il comma 321 ha aumentato, per il periodo successivo al 1° gennaio 2007, l'importo delle tariffe delle tasse automobilistiche «in base al principio di sostenibilità ambientale dei veicoli», disponendo, al contempo, una riduzione percentuale dei trasferimenti statali destinati alle Regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano in ragione del maggior gettito derivante dal predetto tributo.

Il successivo comma 322 ha rinviato a un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, la definizione delle regolazioni finanziarie delle maggiori entrate nette derivanti dall'attuazione delle norme di cui al comma 321 e dei criteri per la corrispondente riduzione dei trasferimenti dello Stato alle sopra dette autonomie.



In (pretesa) attuazione di queste disposizioni, il decreto riporta la tabella indicante le somme che le Regioni e le Province autonome, che riscuotono il tributo, devono rimettere all'erario, quale «maggior gettito» derivante dall'aumento tariffario del predetto comma 322, detratto il minor gettito derivante dal predetto comma 321.

Per la Regione Sardegna tale maggior gettito è individuato nella somma (certo non irrilevante) di € 4.481.085,69.

L'art. 2 del decreto prevede che tali importi, pretesamente spettanti all'erario, debbano essere versati dalle Regioni entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione del decreto nella *Gazzetta Ufficiale* e che, ove tale versamento non sia effettuato, la Ragioneria generale dello Stato sia tenuta «al recupero mediante corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali destinati a ciascuna regione e provincia autonoma, le cui autorizzazioni di spesa risultano iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze».

Il decreto ministeriale impugnato è illegittimo e violativo delle attribuzioni costituzionali della ricorrente, che ne chiede l'annullamento per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. - Violazione degli articoli 7, 8, 54 e 56 della legge costituzionale n. 3 del 1948, recante «Statuto speciale per la Sardegna»; violazione degli articoli 15 e 18 del decreto legislativo n. 114 del 2016, recante «Norme di attuazione dell'art. 8 dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna - legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali», anche in relazione all'art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006; violazione degli articoli 116, 117 e 119 della Costituzione; violazione del principio di leale collaborazione ex articoli 5 e 117 della Costituzione, in relazione alle intese stipulate tra lo Stato e la Regione aventi ad oggetto «Accordo tra lo Stato e la Regione autonoma della Sardegna per il coordinamento della finanza pubblica», del dicembre 2015, e «Accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione Sardegna in materia di finanza pubblica», del luglio 2014. Il decreto impugnato è manifestamente violativo delle attribuzioni costituzionali della Regione ricorrente, di cui agli articoli 8, 54 e 56 dello statuto, e delle norme di attuazione statutaria ex articoli 15 e 18 del decreto legislativo n. 114 del 2016. Il provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze, infatti, riserva all'erario il maggior gettito derivante dall'aumento di un tributo che è compartecipato per i sette decimi dalla Sardegna, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera *m*), dello statuto («le entrate della Regione sono costituite [...] *m*) dai sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici»).

Sono dunque sottratte alla Regione ricorrente risorse che statutariamente (art. 8) le spettano. Tale misura pregiudica inevitabilmente l'autonomia finanziaria regionale, che l'art. 7 dello statuto («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») riconnette proprio al regime delle compartecipazioni erariali di cui al successivo art. 8.

Tale circostanza dimostra inequivocabilmente il «tono costituzionale» della presente controversia e giustifica (e rende, ammissibile) il ricorso all'ecc.ma Corte costituzionale, in sede di conflitto di attribuzione.

2. - La riserva erariale disposta con il decreto ministeriale impugnato è illegittima.

L'art. 8 dello statuto, infatti, non contempla alcuna ipotesi al ricorrere della quale il regime di compartecipazione fissa alle entrate può essere derogato. Si badi: le riserve non sono previste né nella formulazione vigente, né in quelle precedenti, con la conseguenza che ogni atto che esclude un tributo dalla compartecipazione è illegittimo per violazione diretta dello stesso art. 8 e indiretta dell'art. 7.

Sul punto è maturato un orientamento giurisprudenziale inequivoco. La sentenza n. 241 del 2012 dell'ecc.ma Corte costituzionale ha affermato che, «diversamente dallo statuto della Regione siciliana [e di altre Autonomie speciali], non risultano riserve integrali allo Stato previste dallo statuto della Regione autonoma Sardegna. Pertanto, la denunciata mancata attribuzione a tale Regione degli importi corrispondenti all'applicazione delle quote fisse di compartecipazione previste dall'art. 8 dello statuto speciale in relazione ai diversi tributi [...] contrasta con l'evocato parametro statutario».

Il decreto impugnato, dunque, è violativo degli articoli 7 e 8 dello Statuto regionale e deve essere annullato.

Per le medesime ragioni risultano violati gli articoli 116; 117, comma 3; e 119 della Costituzione, che riconoscono e tutelano l'autonomia economico-finanziaria delle Regioni e, in particolare, delle Autonomie speciali, con specifico riferimento alla Sardegna.



2.2. - Il provvedimento gravato è, altresì, violativo degli articoli 15 e 18 del decreto legislativo n. 114 del 2016 (recante norme di attuazione dell'art. 8 dello statuto), anche in riferimento agli articoli 7 e 8 dello statuto.

Le norme di attuazione statutaria, per costante giurisprudenza costituzionale, «possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari» (così, proprio in riferimento alla Regione Sardegna, Corte cost., n. 51 del 2006). Ne consegue che la violazione delle norme di attuazione statutaria può essere certamente lamentata innanzi l'ecc.ma Corte, nel corso di un giudizio per conflitto d'attribuzione tra enti.

Ciò premesso, va ricordato che, come si è già accennato in narrativa, recependo la giurisprudenza costituzionale maturata inter partes, la «commissione paritetica» che, in base all'art. 56 dello statuto, è competente all'approvazione delle norme di attuazione statutaria, ha precisato che il regime delle compartecipazioni non può essere derogato, salvo il ricorrere di «eventi eccezionali e imprevedibili».

Unicamente in tali casi lo Stato può disporre una riserva erariale e solo nel rispetto di una serie di oneri sostanziali e procedurali:

la riserva può essere disposta solo su nuovi tributi o su maggiorazioni di aliquote di tributi preesistenti, con salvezza del gettito già previsto in favore della Regione;

lo Stato deve dare alla Regione comunicazione previa della volontà di disporre una riserva su tali maggiori entrate;

il gettito deve essere specificamente finalizzato alla copertura degli oneri derivanti dagli «eventi eccezionali e imprevedibili» che giustificano la riserva erariale;

la riserva deve essere temporalmente delimitata e distintamente contabilizzata nel bilancio statale.

Nessuna di queste circostanze ricorre nel caso di specie, sicché è evidente che il provvedimento impugnato è del tutto incompatibile con le norme costituzionali e statutarie e con lo stesso decreto legislativo n. 114 del 2016.

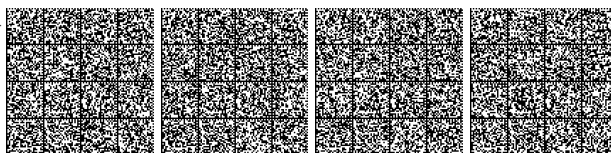
Tale incompatibilità emerge con ancora maggior forza se si considera il citato art. 18 dello stesso decreto legislativo, ove si stabilisce che le disposizioni di attuazione del novellato art. 8 dello statuto producano effetti dal 1° gennaio 2010 (momento in cui il nuovo sistema delle entrate regionali avrebbe dovuto entrare «a regime», ai sensi dell'art. 1, comma 838, della legge n. 296 del 2006).

2.3. - Che il decreto legislativo n. 114 del 2016 impedisca l'applicazione della riserva alla Regione Sardegna si deduce anche dall'art. 3 dell'intesa Stato-Regione del dicembre 2015, già riportato *supra*, in ragion del quale lo Stato si è obbligato a liquidare alla Regione, in quattro tranches annuali, il maggior gettito tributario compartecipato che ancora non sia stato effettivamente trasferito alla Sardegna.

In altri termini, con l'accordo del dicembre 2015 e la successiva emanazione delle norme di attuazione statutaria, lo Stato non solo ha integralmente recepito le indicazioni della giurisprudenza costituzionale sulla cogenza del regime di compartecipazione delle entrate erariali, ma si è anche auto-obbligato a restituire qualunque cespite fosse stato escluso da tale regime.

Ciò considerato, è evidente che l'Amministrazione statale non può, oggi, incamerare all'erario entrate soggette alla compartecipazione in favore della Regione Sardegna.

Il provvedimento impugnato disattende non solo l'accordo del dicembre 2015, ma anche quello del luglio del 2014, con cui lo Stato aveva riconosciuto gli effetti della riforma del regime delle entrate sulle capacità di spesa della Regione Sardegna, superando il precedente regime del «patto di stabilità interno». Dato che «è di palmare evidenza che [...] il principio inderogabile dell'equilibrio in sede preventiva del bilancio di competenza comporta che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata» (Corte costituzionale, sentenza n. 118 del 2012, proprio in tema di patto di stabilità della Regione Sardegna), infatti, il mancato riconoscimento di parte delle risorse compartecipate comporta necessariamente l'illegittima compressione della capacità di spesa della Regione. Di conseguenza, la riserva erariale qui in esame è insanabilmente contraddittoria anche con l'accordo di finanza pubblica del luglio del 2014.



Ciò detto, si deve ricordare che, per consolidata giurisprudenza costituzionale, è costituzionalmente illegittima la violazione di un'intesa già stipulata tra Stato e Regioni, «senza l'attivazione di ulteriori meccanismi di cooperazione necessari per superare l'intesa già raggiunta», in quanto tale circostanza «determina una lesione del principio di leale collaborazione» (Corte costituzionale, sentenza n. 58 del 2007). In altri termini, dato che le intese «rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio», ne consegue che «il principio di leale collaborazione che si realizza mediante tali accordi, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto» (Corte costituzionale, sentenze nn. 31 del 2006 e 58 del 2007).

Tale principio, si badi, è stato sancito in casi nei quali l'intesa era intervenuta in un ambito materiale riconducibile (in via diretta oppure a seguito del «giudizio di prevalenza») alla competenza legislativa esclusiva statale (disciplina del demanio dello Stato per la sentenza n. 31 del 2006, disciplina del servizio civile nazionale per la sentenza n. 58 del 2007), sicché deve a più forte ragione applicarsi al caso di specie, in cui rileva l'autonomia economico-finanziaria della Sardegna, che gode di tutela rafforzata ai sensi degli articoli 116 della Costituzione e 7 e 8 dello statuto speciale.

Tanto, specie alla luce del fatto che la giurisprudenza dell'ecc.ma Corte costituzionale, facendo espressamente riferimento anche all'intesa tra Stato e Regione Sardegna del luglio 2014, ha riconosciuto un particolare rilievo agli accordi in materia di finanza pubblica intervenuti tra lo Stato e le Autonomie speciali (si v. Corte costituzionale, sentenza n. 19 del 2015: la «prassi ed in particolare dalla morfologia degli ultimi accordi stipulati in questa materia tra Governo ed autonomie speciali ([...] Accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione autonoma Sardegna del 21 luglio 2014 [...]) dimostra che lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali»).

Si badi: la violazione del principio di leale collaborazione non può certo essere esclusa pel semplice fatto che lo schema del decreto ministeriale impugnato è stato esaminato nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni. A tacer d'altro, è sufficiente osservare che la Regione ricorrente, nel corso della seduta della Commissione affari finanziari della conferenza dell'8 giugno 2016, ha fatto presente «la non applicabilità della norma [ovverosia del comma 321] alla Regione Sardegna». Tale indicazione, formulata dall'Assessore al bilancio regionale, è stata riportata nel verbale della commissione.

2.4. - Infine, si deve osservare che il provvedimento impugnato risulta essere lesivo anche degli articoli 54 e 56 dello statuto regionale.

Derogare al regime di compartecipazione regionale delle entrate erariali, infatti, equivale a:

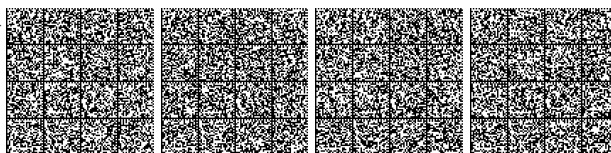
modificare le disposizioni statutarie sull'autonomia economico-finanziaria della Regione senza rispettare lo speciale procedimento previsto dall'art. 54, comma 4, dello statuto, ove si prevede che «le disposizioni del Titolo III del presente statuto possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione»;

modificare le norme di attuazione dello statuto regionale, senza rispettare l'altro speciale procedimento, fissato dall'art. 56 dello statuto, a tenor del quale «una Commissione paritetica di quattro membri, nominati dal Governo della Repubblica e dall'Alto Commissario per la Sardegna sentita la Consulta regionale, proporrà le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le norme di attuazione del presente statuto. Tali norme saranno sottoposte al parere della Consulta o del Consiglio regionale e saranno emanate con decreto legislativo».

3. - Si confida di aver dimostrato che non compete allo Stato, attraverso l'emanazione dell'impugnato decreto, disporre una riserva totale o parziale del maggior gettito derivante dall'aumento dell'aliquota di un tributo soggetto al regime di compartecipazione.

Per scrupolo di completezza (e prevenendo ogni possibile eccezione del resistente), si deve osservare che non si potrebbe obiettare che l'atto impugnato si è limitato a dare applicazione ai sopra menzionati commi 321 e 322 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006.

Ovviamente, la riserva erariale delle entrate derivanti dall'innalzamento dell'aliquota sulla tassa automobilistica è stata istituita dalle citate disposizioni di legge ordinaria. Esse, però, sono divenute inefficaci nei confronti della ricorrente con il ricordato accordo del 2015, o a tutto concedere con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 114 del 2016.



Come si è già osservato, infatti, con l'accordo del dicembre 2015 e la successiva emanazione delle norme di attuazione statutaria, lo Stato ha integralmente recepito le indicazioni della giurisprudenza costituzionale sulla cogenza del regime di compartecipazione delle entrate da parte della Regione Sardegna e si è auto-obbligato a restituire qualunque cespite fosse stato escluso da tale regime. Ne consegue che il comma 321, a far data dal 2010 (decorrenza stabilita dal decreto legislativo n. 114 del 2016, come si è visto), non è applicabile alla Regione autonoma della Sardegna.

In particolare, si deve ritenere che il decreto legislativo n. 114 del 2016 abbia parzialmente abrogato il comma 321 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui disponeva la riserva erariale per i tributi spettanti alla Regione Sardegna. Tanto, per le annualità dal 2010 in poi.

Non sussiste, dunque, alcuna ragione giustificatrice per la quale lo Stato, disattese le indicazioni della Regione nella Conferenza Stato-Regioni, potesse disporre la riserva erariale in esame.

4. - In subordine. Violazione degli articoli 7, 8, 54 e 56 della legge costituzionale n. 3 del 1948, recante «Statuto speciale per la Sardegna»; violazione degli articoli 15 e 18 del decreto legislativo n. 114 del 2016, recante «Norme di attuazione dell'art. 8 dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna - legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali», anche in relazione all'art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006; violazione degli articoli 116, 117 e 119 della Costituzione; violazione del principio di leale collaborazione ex articoli 5 e 117 della Costituzione, in relazione alle intese stipulate tra lo Stato e la Regione aventi ad oggetto «Accordo tra lo Stato e la Regione autonoma della Sardegna per il coordinamento della finanza pubblica», del dicembre 2015, e «Accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione Sardegna in materia di finanza pubblica», del luglio 2014, anche in riferimento all'art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006. Come si è detto *supra*, il comma 321 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, più volte menzionato, è stato parzialmente abrogato dal decreto legislativo n. 114 del 2016.

Ove codesta ecc.ma Corte non ritenesse intervenuta l'abrogazione parziale di tale disposizione della legge statale, il decreto impugnato non potrebbe comunque trovarvi idonea «base normativa».

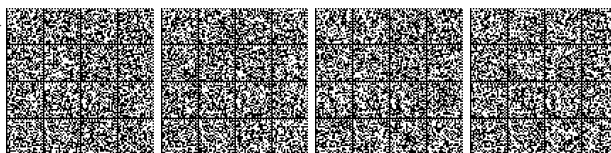
Il comma 321, infatti, dovrebbe comunque essere interpretato *secundum Constitutionem*. Ciò vuol dire che la previsione a tenor della quale «i trasferimenti erariali in favore delle regioni o delle province autonome [...] sono ridotti in misura pari al maggior gettito derivante ad esse dal presente comma» deve essere interpretata escludendo dalla riserva erariale le Autonomie speciali il cui ordinamento (appunto speciale) non consente deroghe al regime di compartecipazione ai tributi. Conseguentemente, la riserva erariale non può più applicarsi alla Regione ricorrente.

Da quanto ora indicato discendono due conseguenze.

La prima è che, in questa ipotesi interpretativa, lo stesso comma 321 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, in una con i paradigmi costituzionali e interposti sopra indicati, sarebbe stato violato dal decreto impugnato.

La seconda è che, anche a voler considerare tuttora vigente il suddetto comma 321, persisterebbe l'illegittima e ingiustificata lesione dell'autonomia economico-finanziaria garantita alla Regione ricorrente dallo Statuto (articoli 7 e 8, nonché 54, che assicura la «rigidità» della fonte statutaria), dalle norme di attuazione statutaria (articoli 15 e 18 del decreto legislativo n. 114 del 2016, anche alla luce dell'art. 56 dello statuto, che prescrive il particolare procedimento di approvazione delle norme di attuazione), dalla Costituzione (articoli 5, 116, 117, comma 3, e 119) e dalle intese stipulate con lo Stato, per le medesime ragioni sopra illustrate, alle quali si rimanda in ossequio al principio di sinteticità degli atti amministrativi.

5. - In via ulteriormente subordinata. Violazione degli articoli 7, 8, 54 e 56 della legge costituzionale n. 3 del 1948, recante «Statuto speciale per la Sardegna»; violazione degli articoli 15 e 18 del decreto legislativo n. 114 del 2016, recante «Norme di attuazione dell'art. 8 dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna - legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali», anche in relazione all'art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006; violazione degli articoli 116, 117 e 119 della Costituzione; violazione del principio di leale collaborazione ex articoli 5 e 117 della Costituzione, in relazione alle intese stipulate tra lo Stato e la Regione aventi ad oggetto «Accordo tra lo Stato e la Regione autonoma della Sardegna per il coordinamento della finanza pubblica», del dicembre 2015, e «Accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione Sardegna in materia di finanza pubblica», del luglio 2014; illegittimità derivata dall'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006. Per massimo scrupolo la Regione ricorrente deve proporre un motivo di ricorso in via di ulteriore subordine, per l'ipotesi che l'ecc.ma Corte ritenga tuttora vigente e integralmente applicabile alla Regione Sardegna, anche per le annualità dal 2010 in avanti, il comma 321 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, interpretato in modo opposto a quanto prospettato nei precedenti motivi.



Ove non si ritenesse di accedere alle due ipotesi interpretative sopra suggerite (abrogazione parziale o, in subordine, interpretazione costituzionalmente orientata del comma 321), infatti, si dovrebbe concludere che quello in esame costituisce un caso di incostituzionalità sopravvenuta della legge statale.

Dato che — come già osservato — le norme di attuazione degli statuti speciali «possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari» (Corte costituzionale, sentenza n. 51 del 2006), l'emanazione del decreto legislativo n. 114 del 2016 ha almeno determinato l'incostituzionalità sopravvenuta della precedente disposizione di legge statale (*cf.* Corte costituzionale, n. 13 del 1974: «è bensì vero — in linea di principio — che, nel vigente ordinamento, il sopravvenire di nuove norme [...] dotate [...] di forza giuridica prevalente rispetto a quella delle leggi formali ordinarie, determina l'invalidazione delle norme anteriori che divengano con esse incompatibili» e «tale è certamente il caso delle relazioni tra la preesistente legislazione statale e le competenze legislative attribuite alle Regioni» dalla novellazione degli statuti speciali o delle norme di attuazione statutaria).

Tale incostituzionalità sopravvenuta, ovviamente, non consente alla Regione di impugnare *post festum* in via d'azione una preesistente disposizione di legge statale, ma, se non si vuole che ne consegua una grave violazione del diritto di difesa (oltre che un inaccettabile «cono d'ombra» del giudizio costituzionale), può comunque essere rilevata ogniquale volta la Regione, al pari di qualunque soggetto di diritto, vi abbia interesse. Il che è quanto puntualmente accade nella presente controversia.

Ne viene che, nel contesto di questa ipotesi interpretativa, il decreto ministeriale impugnato lede le attribuzioni costituzionali e statutarie connesse all'autonomia economico-finanziaria della Regione in quanto:

i) viola le disposizioni della Costituzione, dello statuto e delle norme di attuazione statutarie e le intese intervenute tra lo Stato e la Regione indicate nel titolo del presente motivo, per le ragioni dianzi illustrate (alle quali nuovamente si rimanda per dovere di sintesi);

ii) risulta illegittimo anche in ragione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006. Interpretata diversamente da quanto sopra prospettato, tale disposizione, come si è già detto, è manifestamente incompatibile con l'art. 8 dello statuto e degli articoli 15 e 18 del decreto legislativo n. 114 del 2016, per le ragioni già illustrate. Tale incostituzionalità potrà ovviamente essere rilevata dall'ecc.ma Corte, ove occorrer possa, anche tramite auto-rimessione della questione di legittimità costituzionale del predetto comma 321.

P.Q.M.

La Regione autonoma della Sardegna, come sopra rappresentata e difesa, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia:

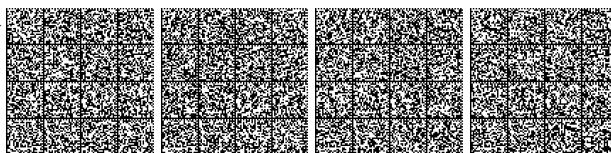
dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministero della funzione pubblica, adottare, in violazione dei principi e dei parametri sopra invocati, il decreto ministeriale 21 settembre 2016, recante «Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 2012», pubbl. nella Gazzetta Ufficiale n. 223 del 23 settembre 2016;

conseguentemente e per l'effetto, annullare il provvedimento gravato, con ogni conseguenza di legge.

Si deposita copia conforme all'originale della delibera della Giunta regionale della Regione autonoma della Sardegna n. 62/1 del 22 novembre 2016 di conferimento dell'incarico defensionale.

Roma - Cagliari, 22 novembre 2016

Avv. CAMBA - Avv. prof. LUCIANI



N. 253

Ordinanza del 26 luglio 2016 del Tribunale di Trento - Sezione lavoro nel procedimento civile promosso da Segata Mariangela contro Cassa Rurale di Trento

Lavoro e occupazione - Tutela del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo - Condanna del datore di lavoro a corrispondere un'indennità risarcitoria dal giorno del licenziamento sino all'effettiva reintegrazione.

- Legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), art. 18, comma quarto, come novellato dall'art. 1, comma 42, lett. b), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita).

TRIBUNALE ORDINARIO DI TRENTO

SEZIONE LAVORO

Il giudice istruttore, in funzione di giudice unico, dott. Giorgio Flaim, ha pronunciato in data 26 luglio 2016 la seguente ordinanza;

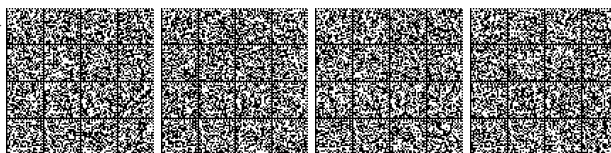
Rilevato in fatto

Con ricorso monitorio depositato in data 26 aprile 2016 la società Cassa Rurale di Trento B.C.C. Soc. coop. ha agito nei confronti di Segata Mariangela vantando il credito di € 63.414,77 (al netto delle contribuzioni previdenziali, fiscali e assistenziali e al lordo della trattenuta di € 48,81 relativa all'addizionale 2014), a titolo di ripetizione delle somme versate in relazione al periodo 8 luglio 2013 (data del licenziamento) — 22 aprile 2015 (data della sentenza del tribunale che, ai sensi dell'art. 1 comma 51 e segg. legge 28 giugno 2012, n. 92, aveva accolto l'opposizione proposta da Cassa Rurale di Trento B.C.C. Soc. coop. avverso l'ordinanza ex art. 1 comma 49 legge n. 92/2012, pronunciata in data 28 gennaio 2014, con cui il giudice della fase sommaria aveva, ai sensi dell'art. 18 comma 4 legge 20 maggio 1970, n. 300, annullato il licenziamento per giusta causa intimato a Segata Mariangela in data 8 luglio 2013 e ordinato la reintegrazione — sentenza confermata dalla Corte d'appello e passata in giudicato).

In data 2 maggio 2016 il ricorso monitorio è stato accolto con decreto ingiuntivo n. 110/2016.

Con ricorso depositato in data 27 maggio 2016 Segata Mariangela ha proposto opposizione al decreto ingiuntivo, contestando la ripetibilità delle somme, pari a complessivi € 40.332,60, versate in relazione al (solo) periodo 28 gennaio 2014 (data dell'ordinanza ex art. 1 comma 49 legge n. 92/2012, con cui il giudice della fase sommaria aveva, ai sensi dell'art. 18 comma 4 legge n. 300/1970, annullato il licenziamento per giusta causa, intimato a Segata Mariangela in data 8 luglio 2013, e ordinato la reintegrazione) — 22 aprile 2015 (data della sentenza del tribunale, che, ai sensi dell'art. 1 comma 51 e segg. legge n. 92/2012, aveva accolto l'opposizione proposta da Cassa Rurale di Trento B.C.C. Soc. coop. avverso detta ordinanza), [mentre nulla ha eccepito in ordine alla ripetibilità delle somme (pari a complessivi € 23.081,17) percepite in relazione al periodo 8 luglio 2013 (data del licenziamento) — 28 gennaio 2014 (data dell'ordinanza ex art. 1 comma 49 legge n. 92/2012, con cui il giudice della fase sommaria aveva, ai sensi dell'art. 18 comma 4 legge n. 300/1970, annullato detto licenziamento e ordinato la reintegrazione)].

A sostegno dell'opposizione Segata Mariangela ha allegato che, in relazione al periodo 28 gennaio 2014 (data dell'ordinanza ex art. 1 comma 49 legge n. 92/2012) — 22 aprile 2015 (data della sentenza ex art. 1 comma 51 e segg. legge n. 92/2012 di accoglimento dell'opposizione) la società Cassa Rurale di Trento B.C.C. Soc. coop. le aveva spontaneamente corrisposto la retribuzione, senza però utilizzare la controprestazione offerta dalla lavoratrice, di talché ella era rimasta a disposizione del datore di lavoro (così testualmente a pag. 5 del ricorso in opposizione: «Se in qualsiasi momento dei tredici mesi in discussione Cassa Rurale di Trento avesse richiamato immediatamente la Segata a riprendere il proprio servizio, quest'ultima avrebbe dovuto essere pronta e per tale ragione, in questa situazione, non vi è alcun dubbio che non poteva trovare occupazione alternative»).



Quindi la questione sottesa alla controversia consiste nello stabilire se siano ripetibili (tesi dell'ex datore ricorrente in via monitoria) o meno (tesi dell'ex lavoratrice opponente) le somme, pari a complessivi € 40.332,60, che la Cassa Rurale di Trento B.C.C. Soc. coop. ha spontaneamente corrisposto a Segata Mariangela, senza però utilizzare la controprestazione offerta dalla lavoratrice, in relazione al periodo intercorrente tra la data dell'ordinanza ex art. 1 comma 49 legge n. 92/2012 (28 gennaio 2014), con cui il giudice della fase sommaria aveva, ai sensi dell'art. 18 comma 4 legge n. 300/1970, annullato il licenziamento per giusta causa intimato a Segata Mariangela in data 8 luglio 2013 e ordinato la reintegrazione, e la data della sentenza (22 aprile 2015), che, ai sensi dell'art. 1 comma 51 e segg. legge n. 92/2012, aveva accolto l'opposizione proposta da Cassa Rurale di Trento B.C.C. Soc. coop. avverso detta ordinanza.

Ritenuto in diritto

Viene sollevata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 comma 4 legge 20 maggio 1970, n. 300, come novellato dall'art. 1 comma 42 lettera *b*) legge 28 giugno 2012, n. 92 («Il giudice, nelle ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa addotti dal datore di lavoro, per insussistenza del fatto contestato ovvero perché il fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti collettivi ovvero dei codici disciplinari applicabili, annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione nel posto di lavoro di cui al primo comma e al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto il lavoratore ha percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative, nonché quanto avrebbe potuto percepire dedicandosi con diligenza alla ricerca di una nuova occupazione. In ogni caso la misura dell'indennità risarcitoria non può essere superiore a dodici mensilità della retribuzione globale di fatto...») nella parte in cui, in contrasto con il precetto ex art. 3 primo comma della Costituzione, attribuisce, irragionevolmente, natura risarcitoria, anziché retributiva, alle somme di denaro che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere in relazione al periodo intercorrente dalla pronuncia di annullamento del licenziamento e di condanna alla reintegrazione nel posto di lavoro provvisoriamente esecutiva fino all'effettiva riammissione in servizio o fino alla pronuncia di riforma della prima.

Sulla rilevanza nel giudizio a quo.

Il giudizio in corso non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della suddetta questione di legittimità costituzionale.

Applicando la norma impugnata l'opposizione, proposta da Segata Mariangela avverso il decreto ingiuntivo emesso in favore della società Cassa Rurale di Trento B.C.C. Soc. coop., dovrebbe essere integralmente rigettata.

Si è già evidenziato nella parte dedicata alla descrizione dei fatti che la società Cassa Rurale di Trento B.C.C. Soc. coop. agisce in ripetizione (tra l'altro) delle somme, pari a complessivi € 40.332,60, versate in relazione al periodo 28 gennaio 2014 (data dell'ordinanza ex art. 1 comma 49 legge n. 92/2012, con cui il giudice della fase sommaria aveva, ai sensi dell'art. 18 comma 4 legge n. 300/1970, annullato il licenziamento per giusta causa intimato a Segata Mariangela in data 8 luglio 2013 e ordinato la reintegrazione) — 22 aprile 2015 (data della sentenza con cui il tribunale, ai sensi dell'art. 1 comma 51 e segg. legge n. 92/2012, aveva accolto l'apposizione proposta da Cassa Rurale di Trento B.C.C. Soc. coop. avverso detta ordinanza).

La pretesa di Cassa Rurale di Trento B.C.C. Soc. coop. trova fondamento nel disposto ex art. 18 comma 4 legge n. 300/1970 (come novellato dall'art. 1 comma 42 lettera *b*) legge n. 92/2012), per cui il giudice, qualora annulli il licenziamento, condanna il datore di lavoro «al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione»;

infatti, secondo l'orientamento (formatosi nella vigenza del precedente testo dell'art. 18 legge n. 300/1970, quale risultante dalla novella ex art. 1 legge 11 maggio 1990, n. 108, la cui portata normativa non è, però, mutata *in parte qua* con la novella ex legge n. 92/2012, e così consolidato da potersi considerare certamente diritto vivente) della Suprema Corte (*ex multis*, di recente, Cass. 29 marzo 2016, n. 6054; Cass. 11 giugno 2015, n. 12124; Cass. ord. 3 luglio 2014, n. 15251;), le somme erogate in favore del lavoratore ai sensi dell'art. 18 legge n. 300/1970 sono giustificate dall'obbligo risarcitorio derivante dall'illegittimità del licenziamento e debbono considerarsi ripetibili in ogni caso in cui il provvedimento giudiziale, che ha accertato l'illegittimità del licenziamento, sia stato successivamente riformato, senza che assuma rilievo al riguardo l'offerta da parte del lavoratore della propria prestazione;

Sulla non manifesta infondatezza.



I)

Vigente il testo originario dell'art. 18 legge n. 300/1970 (comma 2: «Il lavoratore ha diritto al risarcimento del danno subito per il licenziamento di cui sia stata accertata la inefficacia o l'invalidità a norma del comma precedente. In ogni caso, la misura del risarcimento non potrà essere inferiore a cinque mensilità di retribuzione, determinata secondo i criteri di cui all'art. 2121 del codice civile. Il datore di lavoro che non ottempera alla sentenza di cui al comma precedente è tenuto inoltre a corrispondere al lavoratore le retribuzioni dovutegli in virtù del rapporto di lavoro dalla data della sentenza stessa fino a quella della reintegrazione») la Suprema Corte (per tutte Cass. S.U. 13 aprile 1988, n. 2925) statui che, a seguito della pronuncia che dichiara l'illegittimità del licenziamento e ordini la reintegrazione nel posto di lavoro, l'obbligo del datore di lavoro, inottemperante a tale ordine, di corrispondere la retribuzione dovuta in virtù del rapporto di lavoro, si fonda sulla riaffermata vigenza della *lex contractus* e sulla ininterrotta continuità del rapporto di lavoro con la correlativa equiparazione, all'effettiva utilizzazione delle energie lavorative del dipendente, della mera utilizzabilità di esse, in relazione alla disponibilità del lavoratore, ove richiesto, a riprendere servizio (salva la prova contraria, a carico del datore di lavoro, della mancanza di detta disponibilità); quindi, qualora quell'ordine venga rimosso con sentenza dichiarativa della legittimità del licenziamento, le retribuzioni maturate fino alla pronuncia di tale sentenza, se già riscosse, restano irripetibili, in applicazione dei principi posti dall'art. 2126 del codice civile con riguardo al rapporto lavorativo di fatto.

II)

Vigente il testo dell'art. 18 legge n. 300/1970 novellato dall'art. 1 legge n. 108/1990 (comma 4 «Il giudice con la sentenza di cui al primo comma condanna il datore di lavoro al risarcimento del danno subito dal lavoratore per il licenziamento di cui sia stata accertata l'inefficacia o l'invalidità stabilendo un'indennità commisurata alla retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione»), come si è già visto in tema di rilevanza, la Suprema Corte (*cf.* le pronunce ivi richiamate) ha ritenuto che tutti gli importi erogati dal datore di lavoro in esecuzione della pronuncia che ordina la reintegrazione del lavoratore licenziato, anche per il periodo successivo alla data di detta decisione, costituiscono risarcimento del danno derivante dall'illegittimo licenziamento e come tali sono interamente ripetibili a seguito della sentenza di riforma.

Ciò in quanto la novella *ex lege* n. 108/1990 ha unificato i periodi pre- e post-pronuncia di reintegrazione nel posto di lavoro sotto il comune denominatore dell'obbligo risarcitorio, disponendo che la condanna del datore di lavoro al risarcimento del danno subito dal lavoratore per il licenziamento inefficace o invalido ha per oggetto «un'indennità commisurata alla retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione»;

la ripetibilità va esclusa solo quando all'ordine di reintegrazione segua l'effettiva ripresa dell'attività lavorativa in quanto è grazie a quest'ultima, e non già alla mera offerta della prestazione lavorativa successiva all'ordine di reintegrazione (poi riformato), che può mutare il titolo della corresponsione da risarcitorio a retributivo.

III)

Nell'attuale vigenza dell'art. 18 comma 4 legge n. 300/1970, come novellato dall'art. 1 comma 42 lett. b) legge n. 92/2012 («Il giudice, nelle ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del giustificato motivo soggettivo o della giusta causa addotti dal datore di lavoro, per insussistenza del fatto contestato ovvero perché il fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti collettivi ovvero dei codici disciplinari applicabili, annulla il licenziamento e condanna il datore di lavoro alla reintegrazione nel posto di lavoro di cui al primo comma e al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione, dedotto quanto il lavoratore ha percepito, nel periodo di estromissione, per lo svolgimento di altre attività lavorative, nonché quanto avrebbe potuto percepire dedicandosi con diligenza alla ricerca di una nuova occupazione. In ogni caso la misura dell'indennità risarcitoria non può essere superiore a dodici mensilità della retribuzione globale di fatto...») — al quale è assoggettata la vicenda in esame — la disciplina *in parte qua* non è mutata, essendo sempre previsto che, nell'ipotesi di annullamento del licenziamento e conseguente reintegrazione nel posto di lavoro, la condanna pecuniaria del datore di lavoro ha per oggetto «un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello dell'effettiva reintegrazione».



Orbene, non appare manifestamente infondato ritenere che sia contraria al principio di razionalità — insito nel precetto ex art. 3 primo comma della Costituzione, svincolato da una normativa di raffronto e «rintracciato nell'esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità e a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica» (Corte cost. 9 aprile 2014, n. 162; Corte cost. 14 febbraio 2012, n. 87; Corte cost. 18 novembre 1991, n. 421) — la qualificazione giuridica in termini di risarcimento del danno attribuita direttamente dal legislatore al pagamento delle somme (commisurate all'ultima retribuzione globale di fatto) che il datore di lavoro è tenuto a versare in relazione al periodo successivo alla pronuncia di annullamento del licenziamento e di condanna alla reintegrazione.

Infatti:

a)

lo stesso art. 18 comma 4 legge n. 300/1970, novellato dalla legge n. 92/2012, prevede espressamente che il giudice, se accoglie la domanda, «annulla il licenziamento» e «condanna il datore di lavoro alla reintegrazione nel posto di lavoro» (con pronuncia immediatamente esecutiva ex articoli 282 e 431 comma 1 cod. proc. civ. se costituita da una sentenza, ex art. 669-octies cod. proc. civ. se costituita da un provvedimento d'urgenza, ex art. 1 comma 50 legge n. 92/2012 se costituita da un'ordinanza ex rito speciale);

ciò dovrebbe comportare — in virtù della prescritta condanna del datore alla reintegrazione nel posto di lavoro, la quale, per espressa volontà del legislatore, costituisce una statuizione condannatoria, volta all'adeguamento della realtà materiale al *decisum*, in mera dipendenza con l'accertamento costitutivo e compatibile con la produzione dell'effetto costitutivo in un momento temporale successivo (in questi termini, con riferimento alla *vexata quaestio* della provvisoria esecutività delle sentenze costitutive, Cass. S.U. 29 luglio 2010, n. 4059; Cass. 29 luglio 2011, n. 16737;) — il ripristino del rapporto di lavoro;

ma allora, se sussiste nuovamente il rapporto di lavoro, esso sarà produttivo degli effetti che gli sono propri (la cd. «riafferma vigenza della *lex contractus*» evidenziata da Cass. S.U. 2925/1988 cit.), vale a dire costituirà nuovamente fonte dell'obbligazione di prestazione di lavoro e dell'obbligazione retributiva (la quale, di regola, ha per oggetto la dazione di una somma di denaro);

quindi attribuire ai versamenti delle somme di denaro, effettuati da colui che in quel momento è a tutti gli effetti il datore di lavoro in favore di colui che in quel momento è a tutti gli effetti il lavoratore, natura di risarcimento danni significa non distinguere tra l'obbligazione (retributiva) cd. primaria e finale scaturente dal rapporto di lavoro (ripristinato) e l'obbligazione (risarcitoria) cd. secondaria e strumentale scaturente dall'inadempimento della prima;

inoltre, affermare che le somme erogate in favore del lavoratore dopo la pronuncia di annullamento del licenziamento e di reintegrazione nel posto di lavoro «sono giustificate dall'obbligo risarcitorio derivante dall'illegittimità del licenziamento» comporta attribuire al licenziamento un'efficacia successiva alla reintegrazione nel posto di lavoro, il che dovrebbe essere incompatibile con il ripristino della situazione preesistente alla condanna del datore di lavoro alla reintegrazione del prestatore nel posto di lavoro;

b)

attribuire natura risarcitoria alle somme versate dal datore successivamente alla pronuncia di annullamento del licenziamento e di reintegrazione nel posto di lavoro appare in contrasto con la realtà ontologica del rapporto di lavoro, quale, solitamente, si concretizza in quel momento:

il datore di lavoro è consapevole di dover adempiere l'obbligazione retributiva e, quindi, di regola, effettua i relativi versamenti in denaro in favore del lavoratore al fine di non esporsi a iniziative monitorie di quest'ultimo;

il lavoratore — ed è ciò che più rileva — è consapevole di dover adempiere l'obbligazione di lavoro e, quindi, di regola (in particolare se nelle more del giudizio non aveva trovato una nuova occupazione), si mette a disposizione del datore al fine di effettuare nuovamente le prestazioni;

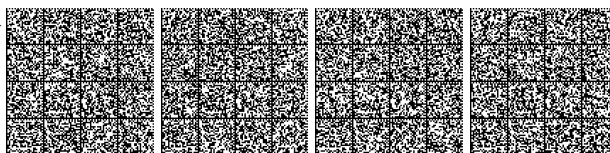
qualora il datore di lavoro non presti la collaborazione necessaria ai fini di un proficuo utilizzo da parte sua della prestazione offerta dal lavoratore, si realizza un'ipotesi di *mora accipiendi* (con conseguente impossibilità del datore di eccepire l'inadempimento del prestatore e, quindi, con correlativa equiparazione, ai fini della spettanza della retribuzione, della mera utilizzabilità delle energie lavorative del dipendente all'effettiva utilizzazione);

si tratta di una situazione complessa non certo riducibile a una mera produzione di danno derivante dal licenziamento illegittimo;

c)

la limitazione, per effetto della novella ex legge n. 92/2012, a dodici mensilità della misura dell'indennità risarcitoria rende ancora meno ragionevole la qualificazione giuridica in termini di risarcimento del danno (e quindi la ricomprensione in detta indennità del pagamento delle somme versate dal datore in relazione al periodo successivo alla pronuncia di annullamento del licenziamento e di condanna alla reintegrazione);

infatti, se l'indennità risarcitoria riguardasse non solo il danno effettivamente derivante dal licenziamento illegittimo, ma anche le retribuzioni afferenti il periodo successivo alla pronuncia di annullamento del licenziamento e di condanna alla reintegrazione, il datore, nell'ipotesi in cui questa pronuncia intervenisse a distanza di oltre dodici mesi dal licenziamento, potrebbe (oltre a non fornire la collaborazione necessaria al proficuo utilizzo della prestazione offerta dal lavoratore) legittimamente non versare le somme corrispondenti alla retribuzione globale di fatto afferenti i mesi successivi;



d)

ritenere che solo l'effettiva riammissione del lavoratore in servizio sia in grado di mutare da risarcitorio a retributivo la natura del titolo di corresponsione delle somme (commisurate alle retribuzioni maturate) versate dal datore successivamente alla pronuncia di annullamento del licenziamento e di reintegrazione nel posto di lavoro implica conseguenze dubbie sul piano del principio di eguaglianza nel caso di successiva riforma di detta pronuncia:

le somme — che il datore versa al lavoratore dopo averlo riammesso in servizio, adempiendo così l'obbligo (Cass. 18 maggio 2012, n. 7963; Cass. 2 gennaio 2002, n. 10;), su di lui gravante, di fornire la collaborazione necessaria al proficuo utilizzo della prestazione lavorativa — sono certamente irripetibili, stante la loro sicura natura retributiva, trovando causa nello scambio con la prestazione stessa;

invece, qualora il datore si limiti a versare la retribuzione, ma non riammetta in servizio il lavoratore, rendendosi così inadempiente al suddetto obbligo di collaborazione, potrà, invocando la natura risarcitoria dei pagamenti effettuati, agire in ripetizione, adducendo che la riforma della pronuncia di annullamento e di reintegrazione ha fatto venir meno l'illegittimità del licenziamento;

verrebbe così premiata — anziché la condotta legalitaria del datore che, in presenza di una pronuncia giudiziale di annullamento del licenziamento e di condanna alla reintegrazione nel posto di lavoro provvisoriamente esecutiva, abbia proceduto a riammettere in servizio il lavoratore — una sorta di scommessa del datore inadempiente rispetto all'obbligo di collaborazione: egli versa la retribuzione, ma non riammette in servizio il lavoratore (anche approfittando dell'insuscettibilità di esecuzione forzata dell'ordine di reintegrazione — *ex multis* Cass. 6 maggio 1999, n. 4543; Cass. 17 dicembre 1987, n. 9373), così da poter agire in ripetizione nel caso di accoglimento dell'impugnazione della pronuncia di annullamento del licenziamento e di reintegrazione nel posto di lavoro, pur esponendosi al rischio di un esborso senza corrispettivo effettivo nel caso di rigetto dell'impugnazione medesima;

in proposito autorevole dottrina ha già rilevato che l'irripetibilità delle somme versate dal datore al lavoratore successivamente alla pronuncia di annullamento e di reintegrazione mira a evitare che il datore sia disincentivato dall'ottemperare integralmente all'ordine di reintegrazione (forma questa di persuasione assolutamente opportuna stante l'ineseguitabilità coattiva dell'ordine di reintegrazione);

e)

l'attribuzione della natura retributiva ai versamenti effettuati dal datore nel periodo successivo alla pronuncia di annullamento e di reintegrazione non comporta che, nel caso di successiva riforma, la fonte del diritto del lavoratore debba rinvenirsi solamente nel processo (e ciò in palese contraddizione con il principio generale per cui il processo è solo luogo di attuazione di diritti già acquisiti); infatti la situazione venutasi a creare dopo la pronuncia di annullamento e di reintegrazione assume dopo la riforma della stessa i tratti della fattispecie (di diritto sostanziale e non già processuale) prevista dall'art. 2126 del codice civile, come già ritenevano le Sezioni Unite della Suprema Corte (Cass. S.U. 2925/1988 cit.) nella vigenza dell'originario art. 18 legge n. 300/1970.

P.Q.M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 comma 4 legge 20 maggio 1970, n. 300, come novellato dall'art. 1 comma 42 lettera b) legge 28 giugno 2012, n. 92 nella parte in cui, in contrasto con il precetto ex art. 3 primo comma della Costituzione, attribuisce, irragionevolmente, natura risarcitoria, anziché retributiva, alle somme di denaro che il datore di lavoro è tenuto a corrispondere in relazione al periodo intercorrente dalla pronuncia di annullamento del licenziamento e di condanna alla reintegrazione nel posto di lavoro provvisoriamente esecutiva fino all'effettiva ripresa dell'attività lavorativa o fino alla pronuncia di riforma della prima.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

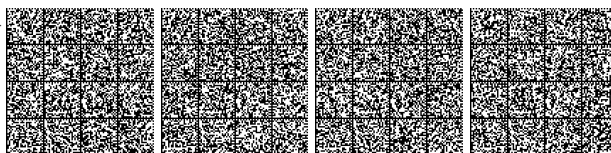
Sospende il giudizio in corso;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Trento, in data 26 luglio 2016

Il Giudice: FLAIM

Il funzionario giudiziario: ZORZI



N. 254

Ordinanza del 19 agosto 2016 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Lombardia sul ricorso proposto da Rao Danilo e Gavasso Ludovico contro INPS e Ministero della difesa

Previdenza e assistenza - Trattamento di quiescenza - Dipendenti militari - Cessazione dal servizio senza avere acquisito il diritto a pensione - Costituzione della posizione assicurativa presso l'INPS - Esclusione del beneficio della maggiorazione di un terzo per il servizio di volo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 124, primo comma.

CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA LOMBARDIA

Nella persona del giudice Eugenio Musumeci ha emesso la seguente ordinanza nel giudizio n. 28160 del registro di segreteria della Sezione, riassunto da:

Rao Danilo, nato a Genova il 18 agosto 1964 e residente a Montichiari (BS) in via Francesco Bicelli n. 13, codice fiscale RAODNL64M18D969F;

Gavasso Ludovico, nato a Schio (VI) il 14 settembre 1961 e residente a Legnano (MI) in via Leonida Bissoleti n. 1, codice fiscale GVSLVC61P14I531U;

entrambi rappresentati e difesi dall'avv. Alessandra Polonio (del foro di Padova) ed elettivamente domiciliati a Ciniello Balsamo (MI) in via Benaco n. 5 presso lo studio dell'avv. Ernesto Manfredi (del foro di Monza);

Contro l'INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale), in persona del presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Giulio Peco (iscritto nell'elenco speciale annesso all'albo degli avvocati presso il tribunale di Milano), nonché elettivamente domiciliato a Milano in piazza Giuseppe Missori nn. 8/10 presso l'ufficio legale distrettuale dell'INPS stesso;

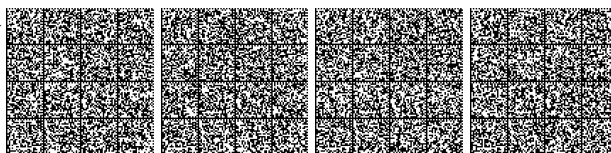
E contro il Ministero della difesa, in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dal direttore *pro tempore* della 2^a divisione del 1° reparto della direzione generale della previdenza militare e della leva, nonché elettivamente domiciliato per tale carica a Roma in viale dell'Esercito n. 186 presso il suddetto ufficio.

1. Con distinti ricorsi notificati tra il 20 maggio ed il 7 giugno 2011 al Ministero della difesa e tra 1° ed il 15 giugno di quello stesso anno all'INPS, nonché depositati presso questa Sezione l'8 settembre 2011, dieci ex militari dell'Aeronautica (tra i quali i due ricorrenti indicati in epigrafe) hanno domandato che, nella posizione assicurativa che a favore di ciascuno di loro era stata costituita presso l'INPS successivamente alla cessazione del rispettivo rapporto di pubblico impiego, il periodo di servizio di volo da essi svolto alle dipendenze dell'Aeronautica militare stessa venga computato con la maggiorazione di un terzo sancita dall'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973.

Inoltre i ricorrenti hanno contestato la congruità dell'onere, preteso dall'INPS, per la ricongiunzione dei contributi previdenziali trattenuti loro in costanza del rispettivo periodo di servizio presso l'Aeronautica militare; e quindi hanno pure domandato che, a quello specifico fine, vengano detratti gli interessi di cui al secondo comma dell'art. 2 della legge n. 29/1979, con condanna dell'INPS a riliquidare *in melius* l'onere di ricongiunzione stesso.

Si è costituito in tutti i giudizi l'INPS, eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione di questa Corte e comunque resistendo, anche nel merito, alle domande attoree. Pure il Ministero della difesa si è costituito, opponendosi anch'esso alle suddette pretese.

Previa riunione dei dieci giudizi in questione, con sentenza n. 107/2012 questa Sezione ha dichiarato il difetto di legittimazione passiva del Ministero della difesa, nonché il difetto di giurisdizione della Corte dei conti in relazione ad entrambe le domande attoree: indicando per queste ultime, quale giudice munito di giurisdizione, quello ordinario.



2. Avverso tale pronuncia hanno proposto (congiuntamente) appello soltanto sette dei dieci originari ricorrenti, censurando anzitutto il diniego in tema di giurisdizione.

Con sentenza n. 996/2014, depositata il 22 luglio di tale anno, la prima sezione giurisdizionale centrale d'appello di questa Corte ha accolto il suddetto gravame, affermando la giurisdizione della Corte dei conti sulle domande attoree e rimettendo gli atti al giudice di prime cure «per la definizione nel merito della controversia» (pag. 8 della sentenza d'appello).

3. Tuttavia dinanzi a questa Sezione il giudizio è stato riassunto, con istanza depositata il 18 novembre 2014, esclusivamente dai lavoratori Danilo Rao e Ludovico Gavasso: i quali avevano prestato servizio nell'Aeronautica militare fino al 23 settembre 1999 il Rao e fino al 21 settembre 1997 il Gavasso (pag. 2 del rispettivo ricorso: circostanza incontestata).

Con memoria depositata il 14 gennaio 2015 si è nuovamente costituito l'INPS, reiterando la propria resistenza alle domande di quei due residui attori.

Con memoria depositata il 2 marzo di quello stesso anno ha rinnovato la rispettiva costituzione pure il Ministero della difesa, anch'esso opponendosi alle domande proposte dal Rao e dal Gavasso.

Con ordinanza n. 38/2015 è stata sollevata *ex officio* la questione concernente l'avvenuta formazione (o meno) della *res iudicata* in riferimento alla statuizione, di cui alla sentenza n. 107/2012, concernente la carenza di legittimazione passiva del Ministero della difesa sulle domande attoree. Assegnato termine *ex art.* 101 c.p.c., con memoria depositata il 15 ottobre 2015 gli odierni ricorrenti hanno insistito essenzialmente sull'ammissibilità delle loro domande e sulla fondatezza delle medesime, dolendosi altresì (in via subordinata) dell'illegittimità costituzionale dell'art. 124 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 ove interpretato a detrimento delle domande attoree stesse. A quest'ultima eccezione ha replicato l'INPS, con note depositate il 29 di quello stesso mese; mentre il Rao ed il Gavasso hanno controriplicato, con memoria depositata il 17 novembre 2015.

Infine all'udienza del 3 dicembre di quello stesso anno la causa è stata discussa dalle parti e, quindi, questo giudice è stato investito della decisione: venendo innanzitutto dichiarati estinti d'ufficio, giusta sentenza parziale n. 209/2015, i giudizi originariamente proposti dai cinque lavoratori (diversi dal Rao e dal Gavasso) i quali, pur avendo anch'essi impugnato la sentenza n. 107/2012 di questa Sezione, dopo la riforma di quest'ultima non avevano mai riassunto il rispettivo giudizio.

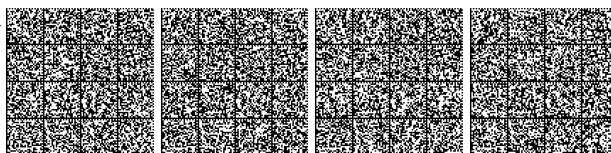
4. Con la presente ordinanza va dunque circoscritta l'attenzione sui giudizi originariamente proposti dal Rao e dal Gavasso: che sono stati riassunti nel termine di tre mesi sancito dal secondo comma dell'art. 353 c.p.c., a cui è applicabile la sospensione feriale.

5. Innanzitutto vanno disattese le eccezioni pregiudiziali sollevate dall'INPS.

In particolare deve considerarsi attuale l'interesse ad agire vantato dagli odierni ricorrenti: atteso che «nell'ambito del rapporto giuridico previdenziale è configurabile... un vero e proprio diritto del lavoratore assicurato, [a] cui corrisponde uno specifico obbligo dell'ente di previdenza, alla corretta informazione circa la consistenza del credito contributivo in corso». E che, «... ove tale diritto rimanga insoddisfatto a causa della mancata o non corretta determinazione da parte dell'ente [ovvero, come nel caso di specie, in virtù della denegata applicabilità di una maggiorazione per un dato periodo di servizio], il lavoratore ha un interesse qualificato ed attuale ad agire in giudizio, anche a prescindere dal pensionamento, onde far dichiarare la lesione derivante dall'inadempimento» (Cass. n. 9125/2002; nel medesimo senso, sia pur implicitamente, anche Cass. SS.UU. n. 23734/2006).

Parimenti infondata è l'eccezione di inammissibilità delle domande attoree, basata sulla previsione di cui alla lettera *b)* dell'art. 71 del R.D. n. 1038/1933: bastando richiamare in proposito gli allegati 6 - 8 all'originario ricorso del Rao, ossia l'istanza da lui presentata il 13 ottobre 2010 all'INPS e da questi inoltrata all'INPDAP ed al Ministero della difesa il 21 di quello stesso mese; nonché gli allegati 4 - 6 all'originario ricorso del Gavasso, la cui istanza risulta presentata l'11 novembre 2010 all'INPS e da questi inoltrata all'INPDAP ed al Ministero della difesa il 23 di quello stesso mese.

6. Ancora sul piano pregiudiziale va osservato che la declaratoria di difetto di giurisdizione sulle domande attoree risultava pregiudiziale rispetto a quella concernente la legittimazione a resistere a quelle medesime pretese: legittimazione di cui ha senso disquisire soltanto allorché una domanda sia stata proposta dinanzi al giudice munito di giurisdizione.



Perciò sul piano logico la riforma della sentenza n. 107/2012, mediante la quale era stata declinata la giurisdizione di questa Corte, ha travolto anche la declaratoria di carenza di legittimazione passiva del Ministero della difesa ivi statuita in riferimento alle domande originariamente proposte dal Rao e dal Gavasso; nonché, sia pure *pro quota*, la correlativa condanna di questi ultimi a rimborsare a quella medesima P.A. le spese di lite del giudizio di primo grado conclusosi con la sentenza testé richiamata.

7. Venendo dunque a vagliare il merito della primaria domanda attorea, l'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 sancisce che «il servizio di volo, prestato con percezione delle relative indennità mensili, è aumentato di un terzo». Ed essendo incontestato sul piano fattuale che entrambi gli odierni ricorrenti hanno svolto il predetto servizio di volo ed hanno percepito le connesse indennità mensili, sul piano squisitamente oggettivo il rispettivo periodo di servizio in Aeronautica militare (dal 2 settembre 1983 al 29 settembre 1999 il Rao e dal 3 settembre 1981 al 21 settembre 1997 il Gavasso) legittimerebbe senz'altro l'applicazione della suddetta maggiorazione di un terzo ai fini pensionistici.

Peraltro, poiché è incontrovertito che ambedue gli odierni ricorrenti siano cessati «... dal servizio senza aver acquistato il diritto a pensione per mancanza della necessaria anzianità di servizio ...», in tale evenienza il primo comma dell'art. 124 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 (applicabile *ratione temporis*: sia perché vigente all'epoca in cui cessarono dal servizio i ricorrenti stessi, ossia oltre un decennio prima che quell'articolo venisse abrogato dal comma 12-*undecies* dell'art. 12 del decreto-legge n. 78/2010 quale modificato dalla legge di conversione n. 122/2010, sia perché integralmente richiamato dal comma 1 dell'art. 1861 del decreto legislativo n. 66/2010) prevede che in favore del militare che cessi dal servizio senza diritto a pensione venga costituita una posizione assicurativa nell'assicurazione generale per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti gestita dall'INPS. E specifica, altresì, che tale posizione assicurativa sia commisurata al «... periodo di servizio prestato» dal militare stesso.

8. Riguardo a quest'ultima locuzione sussisteva nella giurisprudenza della Corte dei conti, sino a qualche anno fa, un significativo contrasto giurisprudenziale: fronteggiandosi un orientamento che includeva nel «periodo di servizio prestato» anche le maggiorazioni di cui al capo III del titolo II della parte I del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, tra le quali quella di un terzo per il servizio di volo per cui è lite; ed una tesi con la quale veniva invece negato che quelle maggiorazioni fossero computabili nel costituire la posizione assicurativa presso l'INPS.

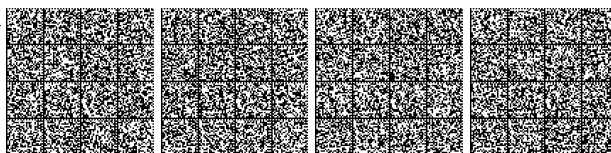
Tuttavia tale contrasto può dirsi ormai composto grazie a due pronunce «gemelle» delle Sezioni Riunite di questa Corte, la n. 8/Q.M./2011 e la n. 11/Q.M./2011: in virtù delle quali il «servizio prestato» di cui al più volte richiamato art. 124 è stato assimilato a quello effettivo, cioè senza applicazione di maggiorazioni, anziché al cosiddetto servizio utile. Infatti quegli arresti del giudice contabile di nomofilachia sono stati recepiti dalle sezioni giurisdizionali d'appello della Corte stessa: bastando richiamare in tal senso le sentenze n. 824/2014, n. 929/2014, n. 934/2014 e n. 1182/2014 della prima sezione centrale, tutte concernenti il servizio di volo ed il correlativo aumento di cui al menzionato art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973.

Perciò costituisce ormai diritto vivente il principio secondo cui il servizio di volo viene maggiorato di un terzo soltanto in favore del militare che cessi dal servizio avendo maturato il diritto alla pensione; mentre viene computato in misura esattamente pari al servizio di volo effettivamente prestato, ai fini della posizione assicurativa costituenda ai sensi del più volte menzionato art. 124 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, qualora quel medesimo militare concluda il rapporto d'impiego senza aver ancora maturato il diritto a pensione.

Evidentemente tale soluzione interpretativa condurrebbe al rigetto del primo dei due capi di domanda azionati da ciascuno degli odierni ricorrenti: i quali è incontrovertito che non avessero conseguito il diritto a pensione allorquando, rispettivamente, cessarono dal servizio presso l'Aeronautica militare.

9. Tuttavia, ad avviso di questo giudice, la circostanza che nel costituire la suddetta posizione assicurativa venga esclusa l'applicazione della maggiorazione per servizio di volo risulta lesiva del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

Se nei due paragrafi che precedono è stata illustrata la rilevanza che tale questione di legittimità costituzionale riveste rispetto al *thema decidendum* del presente giudizio, a sostegno della non manifesta infondatezza di detta questione appare innanzitutto evidente come il servizio di volo prestato da un militare di carriera sia (stato) oggettivamente identico tanto nel caso in cui, successivamente allo svolgimento del servizio stesso, quel militare consegua il diritto a pensione; quanto invece nel caso in cui non maturi quel diritto, perché il servizio medesimo venga a cessare prima del raggiungimento dei requisiti pensionistici.



Perciò, ben diversamente da quanto osservato nella poc'anzi richiamata sentenza n. 1182/2014 della prima sezione giurisdizionale centrale d'appello di questa Corte, la sperequazione della cui legittimità costituzionale questo giudice qui dubita non costituisce affatto un premio all'ulteriore permanenza in servizio del militare stesso; bensì equivale, sostanzialmente, ad un'ingiustificata penalizzazione retroattiva per la sua cessazione dal servizio. In altre parole il medesimo servizio di volo, svolto contestualmente da due militari, viene diversamente ed irragionevolmente riqualificato alla luce di una circostanza successiva allo svolgimento del servizio di volo stesso: ossia la permanenza in servizio dell'un militare, fino ad ottenere quindi la pensione, e non dell'altro. Il che equivale, appunto, ad applicare un diverso ed antitetico trattamento normativo a due identiche situazioni sostanziali.

10. Nel ricordare come un analogo contrasto con l'art. 3 della Costituzione abbia già indotto il giudice delle leggi a dichiarare (con la sentenza n. 113/2001) la parziale illegittimità costituzionale del quinto comma del più volte ricordato art. 124 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, sia consentito soggiungere che ben diverso è il caso in cui venga attribuito un premio (futuro) per l'eventuale permanenza in servizio del militare stesso: ciò che faceva l'art. 1 della legge n. 42/2000, poi confluito nell'art. 1803 del decreto legislativo n. 66/2010.

Oltretutto l'attribuzione del premio in questione era ed è esplicita, oltreché non retroattiva: cioè all'opposto di come invece opererebbe l'art. 124, nell'interpretazione qui censurata.

11. Né, infine, vale a superare il dubbio di legittimità costituzionale qui affacciato la considerazione secondo cui quello in argomento equivarrebbe semplicemente ad «... uno dei vari mutamenti di regime cui era soggetto, e in parte lo è ancora, il militare passato dal regime pensionistico “pubblico” a quello “privato” ...» (così la sentenza n. 8/Q.M./2011 poc'anzi ricordata): considerazione che, sul piano generale, non dimostra affatto che ciascuna di quelle non meglio precisate diversità normative sia conforme al dettato costituzionale. Né, per quanto qui precipuamente interessa, quell'*obiter dictum* delle Sezioni Riunite di questa Corte va in alcun modo a fugare lo specifico dubbio che forma oggetto della presente ordinanza.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, non definitivamente pronunciando in relazione al giudizio n. 28160, dichiara rilevante nel giudizio stesso e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 124 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973 (nell'interpretazione attribuita a tale norma dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, da considerarsi diritto vivente) in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede che «... il periodo di servizio prestato» per il quale costituire la posizione assicurativa presso l'INPS in favore di un militare che abbia svolto servizio di volo di cui all'art. 20 del predetto decreto del Presidente della Repubblica percependo le correlative indennità mensili e che cessi «... dal servizio senza aver acquistato il diritto a pensione ...» non includa la maggiorazione di un terzo sancita dall'art. 20 stesso; e, per l'effetto:

solleva la questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 124 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1092/1973, ut supra interpretato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione;

dispone la trasmissione degli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale;

sospende il presente giudizio sino alla comunicazione della decisione adottanda dalla Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale testé sollevata;

dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;

dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso a Milano nella Camera di consiglio del 3 dicembre 2015.

Il Giudice: MUSUMECI



N. 255

Ordinanza del 27 gennaio 2016 del Tribunale di Torino - Sezione Lavoro nel procedimento civile promosso da Hoxha Hakide contro INPS

Straniero - Straniero legalmente soggiornante nel territorio dello Stato da almeno dieci anni - Concessione dell'assegno sociale - Requisito della titolarità della carta di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

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

TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

SEZIONE LAVORO

La ricorrente è cittadina albanese, nata in Albania il 1° agosto 1936 e legalmente soggiornante nel territorio italiano in via continuativa dal 7 dicembre 2001, con permesso di soggiorno rilasciato per motivi familiari ossia per coesione con il figlio cittadino albanese Hoxha Ereqem (circostanza confermata dalla Questura di Torino, ufficio immigrazione).

La stessa negli anni 2012 e 2013 ha percepito l'importo di € 1240 annui a titolo di pensione estera erogata dallo Stato albanese; nell'anno 2014 ha percepito l'importo di € 95,46 mensili per il medesimo titolo(1).

In data 19 marzo 2014 presentava all'I.N.P.S. domanda di assegno sociale, che veniva respinta in quanto «la signora non è in possesso della carta di soggiorno, divenuto ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, requisito necessario alla concessione della prestazione»; il ricorso amministrativo che veniva proposto avverso tale decisione veniva rigettato per i medesimi motivi.

Proponeva quindi azione giudiziaria per ottenere l'accertamento del proprio diritto a godere dell'assegno sociale e la condanna dell'I.N.P.S. al pagamento con decorrenza dal 1° aprile 2014.

Si costituiva l'Istituto il quale si difendeva nel merito, chiedendo peraltro il rigetto della domanda in quanto la ricorrente non è munita né della carta di soggiorno né del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

Su sollecitazione della parte ricorrente, appare necessario sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001) con riferimento all'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, legge 8 agosto 1995, nella parte in cui subordina il diritto al conseguimento di tale provvidenza alla titolarità della carta di soggiorno («Ai sensi dell'articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno; per le altre prestazioni e servizi sociali l'equiparazione con i cittadini italiani è consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno. Sono fatte salve le disposizioni previste dal decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, e dagli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modificazioni»).

1) *Rilevanza.*

La rilevanza della norma indicata è evidente in quanto è l'unica ostativa al diritto della ricorrente. La medesima ha infatti dimostrato di possedere i requisiti reddituali(2) e di età (78 anni al momento della domanda amministrativa) per ottenere il pagamento dell'assegno sociale: prova ne sia che l'I.N.P.S., in sede amministrativa, ha respinto la domanda proprio sulla base della mancanza di titolarità di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

(1) Circostanza provata documentalmente: documento 7 di parte ricorrente.

(2) Sopra evidenziati: ha conseguito un reddito di € 1240 annui per gli anni 2012 e 2013 e un reddito mensile di € 95,46 per l'anno 2014, in tutti i casi ponendosi al di sotto del limite reddituale previsto dalla legge al fine di godere dell'assegno sociale. La norma che prevede il beneficio sancisce che «con effetto dal 1° gennaio 1996, in luogo della pensione sociale e delle relative maggiorazioni, ai cittadini italiani, residenti in Italia, che abbiano compiuto 65 anni e si trovino nelle condizioni reddituali di cui al presente comma è corrisposto un assegno di base non reversibile fino ad un ammontare annuo netto da imposta pari, per il 1996, a lire 6.240.000, denominato “assegno sociale”. (...)» (legge n. 335/1995, art. 3, comma 6).



La ricorrente ha inoltre dimostrato di essere soggiornante in Italia da più di 10 anni, legalmente e in modo continuativo, attraverso la documentazione acquisita dalla Questura e ciò già alla data della presentazione della domanda amministrativa.

Si osserva quindi che, sulla base dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (norma su cui si chiede lo scrutinio di costituzionalità), la domanda giudiziale non potrebbe che essere rigettata, visto il chiaro tenore di tale disposizione.

Di converso, qualora la norma fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, il ricorso della signora Hoxha sarebbe accolto, avendo costei dimostrato (come appena rilevato) di possedere i requisiti fondanti il diritto al percepimento dell'assegno sociale.

2) *Non manifesta infondatezza.*

In ordine al requisito della non manifesta infondatezza, occorre premettere che la Corte costituzionale si è già pronunciata in merito alla questione di legittimità costituzionale presentata con l'odierna ordinanza nella sentenza n. 22/2015, dichiarando però la manifesta inammissibilità della questione sollevata dalla Corte di cassazione («Va preliminarmente rilevato che l'ordinanza rimessa dalla Corte di cassazione presenta insuperabili carenze nella motivazione, tanto in ordine all'esatta e specifica individuazione dei parametri costituzionali che si assumono violati, quanto in merito alle ragioni della non manifesta infondatezza, ponendo, dunque, una questione che va dichiarata manifestamente inammissibile. Il giudice rimettente si limita, infatti, ad operare un semplice rinvio, per *relationem*, all'eccezione sollevata dalla parte ricorrente e ad una rievocazione, peraltro generica, dei principi posti a base di numerose pronunce di questa Corte relativamente alla stessa materia») senza quindi procedere nel merito all'esame della legittimità costituzionale della norma.

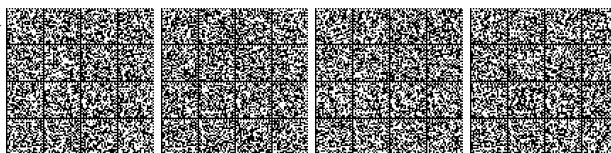
La non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata trova riscontro nella stessa giurisprudenza della Corte costituzionale e in particolare:

Sentenza n. 306/2008: dove afferma che «sia manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale, quale l'indennità di accompagnamento ... al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, titolarità di un reddito. Tale irragionevolezza incide sul diritto alla salute, inteso anche come diritto ai rimedi possibili e, come nel caso, parziali, alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza. Ne consegue il contrasto delle disposizioni sopra censurate non soltanto con l'articolo 3 Cost., ma anche con gli artt. 32 e 38 Cost., nonché — tenuto conto che quello alla salute è diritto fondamentale della persona — con l'articolo 2 della Costituzione».

Ivi si è precisato che è possibile subordinare l'erogazione di determinate prestazioni alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata; ma «una volta, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini»;

Sentenza n. 11/2009: con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale: dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, nella parte in cui escludono che la pensione di inabilità, di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118, possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del decreto legislativo n. 3 del 2007, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;

Sentenza n. 187/2010: in tale sentenza è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, legge n. 388/2000, nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità, di cui all'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118. La Corte ha precisato che «ove si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al «sostentamento» della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo»: tale affermazione appare conferente con la previdenza oggi considerata (assegno sociale), la quale è per l'appunto destinata a far fronte alle esigenze di sostentamento di chi possiede un reddito particolarmente basso;



Sentenza n. 40/2013: collocandosi nel medesimo solco, la Corte costituzionale ha affermato che «ove si tratti, come nei casi allora delibati, di provvidenze destinate al sostentamento della persona nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile si trova inserito — qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della CEDU, avuto riguardo alla interpretazione rigorosa che di tale norma è stata offerta dalla giurisprudenza della Corte europea»;

Sentenza n. 22/2015: in tale pronuncia la Corte costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità dell'art. 80, comma 19, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione e dell'indennità per ciechi civili, afferma «ove così non fosse, d'altro porta, specifiche provvidenze di carattere assistenziale — inerenti alla sfera di protezione di situazioni di inabilità gravi e insuscettibili di efficace salvaguardia al di fuori degli interventi che la Repubblica prevede in adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà (art. 2 Cost.) — verrebbero fatte dipendere, nel caso degli stranieri extracomunitari, da requisiti di carattere meramente "temporale", del tutto incompatibili con l'indifferibilità e la pregnanza dei relativi bisogni: i quali requisiti ineluttabilmente finirebbero per innestare nel tessuto normativo condizioni incoerenti e incompatibili con la natura stessa delle provvidenze, generando effetti irragionevolmente pregiudizievoli rispetto al valore fondamentale di ciascuna persona»;

Sentenza n. 230/2015: con riferimento alla pensione di invalidità civile per sordi e all'indennità di comunicazione, è stata ribadita l'illegittimità della disposizione censurata trattandosi «di prestazioni economiche peculiari, che si fondano sull'esigenza di assicurare — in una dimensione costituzionale orientata verso la solidarietà come dovere inderogabile (art. 2 Cost.), verso la tutela del diritto alla salute anche nel senso dell'accessibilità ai mezzi più appropriati per garantirla (art. 32 Cost.), nonché verso la protezione sociale più ampia e sostenibile (art. 38 Cost.) — un ausilio in favore di persone svantaggiate, in quanto affette da patologie o menomazioni fortemente invalidanti per l'ordinaria vita di relazione e, di conseguenza, per le capacità di lavoro e di sostentamento; benefici erogabili, quanto alla pensione, in presenza di condizioni reddituali limitate, tali, perciò, da configurare la medesima come misura di sostegno per le indispensabili necessità di una vita dignitosa. La discriminazione che disposizione *de qua* irragionevolmente opera nei confronti dei cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti, con l'attribuzione di un non proporzionato rilievo alla circostanza della durata della permanenza legale nel territorio dello Stato, risulta, d'altra parte, in contrasto con il principio costituzionale — oltre che convenzionale di eguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.)».

La normativa oggi in esame, infatti, subordina per i soli stranieri il diritto al godimento dell'assegno sociale alla titolarità della carta di soggiorno (oggi permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo) in aggiunta alla «condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale», così come previsto dall'art. 20, comma 10, legge n. 133/2008.

I precetti costituzionali che si assumono poter essere violati sono, in particolare:

L'articolo 3, in quanto si introduce una ingiustificata disparità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini stranieri, entrambi legalmente soggiornanti nel territorio nazionale, laddove soltanto per i secondi è previsto l'ulteriore requisito di essere in possesso della carta o del permesso di soggiorno CE per i soggiornanti di lungo periodo.

Sempre il medesimo articolo sarebbe violato, sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto non appare ragionevole subordinare il diritto al sostentamento (solo) al requisito del legale soggiorno di almeno 10 anni in Italia, ma alla titolarità della carta o del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Appare infatti un'ulteriore ingiustificata discriminazione quella che si verrebbe a creare tra cittadini stranieri legalmente soggiornanti in Italia e titolari di carta o permesso di soggiorno CE di lungo periodo, e cittadini stranieri in ipotesi legalmente soggiornanti per il medesimo periodo ma privi di tale certificazione;

articolo 10, comma 2, in combinato disposto con l'articolo 14 della Convenzione europea dei Diritti dell'uomo, che vieta ogni discriminazione in merito all'origine nazionale; la norma introduce, al contrario, un trattamento diversificato tra cittadini italiani e stranieri in ordine al godimento del diritto all'assegno sociale, subordinandolo solo per questi ultimi al possesso della carta o del permesso di soggiorno CE di lungo periodo;

l'articolo 38, in quanto il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale del cittadino straniero, legalmente soggiornante in Italia da più di 10 anni (parametro che appare ragionevole anche alla luce della citata giurisprudenza costituzionale), viene limitato dal possesso di una certificazione di tipo amministrativo.

Per quanto finora esposto, le critiche in merito all'incostituzionalità della norma non appaiono manifestamente infondate e quindi è necessario che la questione sia rimessa alla Corte costituzionale.



P. Q. M.

Il giudice, visto l'art. 23 legge n. 53/1987:

accertata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, sospende il giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale affinché la stessa si pronunci, adottando i provvedimenti di competenza, in merito alla costituzionalità dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, per contrasto con gli artt. 3, 10, comma 2 (con riferimento all'art. 14 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo) e 48 della Costituzione;

manda alla cancelleria di notificare il presente provvedimento alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di comunicarlo ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Torino, 27 gennaio 2016

Il Giudice: MOLLO

16C00350

N. 256

*Ordinanza del 17 maggio 2016 del Tribunale di Bolzano nel procedimento civile
promosso da Runggaldier Angelika contro Lanz Maximilian*

Proprietà - Maso chiuso - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Procedimento giudiziale per l'assunzione del maso chiuso e per la determinazione del prezzo di assunzione - Successione legittima - Chiamati alla successione nello stesso grado - Criterio di preferenza nella scelta dell'assuntore spettante a favore dei maschi nei confronti delle femmine.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 25 luglio 1978, n. 33 (Modifiche al testo unico delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, approvato con decreto del Presidente della Giunta provinciale 7 febbraio 1962, n. 8, e alla legge provinciale 9 novembre 1974, n. 22), art. 5, riprodotto dall'art. 18 del decreto del Presidente della Giunta provinciale 28 dicembre 1978, n. 32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi), come modificato dall'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 24 febbraio 1993, n. 5 (Modifica delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi e della legge provinciale 20 febbraio 1970, n. 4, e successive modifiche ed integrazioni, sull'assistenza creditizia ai coltivatori diretti assuntori di masi chiusi).

TRIBUNALE DI BOLZANO

PRIMA SEZIONE CIVILE

Il giudice dott.ssa Elena Covi pronuncia la seguente ordinanza ai sensi dell'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 89, sollevando questione di legittimità costituzionale di una norma di legge rilevante per la definizione del presente procedimento, pendente tra Runggaldier dott.ssa Angelika, con l'avv. Thomas Wörndle di Bolzano, e Lanz Maximilian, con gli avv. Patrick Delueg e Rene Gebhard di Bressanone.

1) Fatti di causa.

Con ricorso — depositato il 20 luglio 2013 — per la determinazione dell'assuntore del maso chiuso e del prezzo di assunzione ai sensi dell'art. 22 legge provinciale 28 novembre 2001 n. 17. Runggaldier dott.ssa Angelika ha esposto che l'originario proprietario del maso chiuso «Sarganthof», sito in Novacella/Varna (BZ) e tavolarmente individuato quale P.T. 1/I C.C. Novacella, ossia Lanz Anton, era deceduto ab intestato il 12 agosto 2001, lasciando due figli naturali, essa ricorrente, nata il 26 luglio 1979, e Lanz Maximilian, nato il 21 gennaio 1995; che in base ai certificati ereditati del 2 febbraio 2005 risp. 3 marzo 2006 i citati figli erano stati intavolati quali proprietari per la metà indivisa del maso; che essa aveva interesse ad essere dichiarata assuntrice del maso; che al momento dell'apertura della successione viveva il



testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi, emanato con decreto del presidente della giunta provinciale del 28 dicembre 1978 n. 32, il cui art. 18 prevedeva che tra i chiamati alla successione nello stesso grado la preferenza spettava ai maschi nei confronti delle femmine, mentre tra gli appartenenti allo stesso sesso era preferito il più anziano: che tale norma era stata sostituita con legge provinciale n. 17/2001, entrata in vigore il 26 dicembre 2001; che la norma previgente applicabile nel caso di specie era costituzionalmente illegittima, essendo discriminatoria nei confronti delle donne; che essa aveva passato la gran parte della vita sul maso in questione, mentre il fratellastro vi aveva trascorso solamente 4 anni, dal maggio 1997 al giugno 2001; che essa aveva fin da giovane ritenuto di assumere il maso, essendo la persona più idonea: che aveva studiato giurisprudenza mantenendosi da sola. Ha quindi, chiesto, previa disapplicazione dell'art. 18 legge provinciale n. 1/1954, confermato con legge provinciale n. 10/1959, modificato con l'art. 5, comma 2 legge provinciale n. 33/1978, confluito nell'art. 18, comma 2 del testo unificato di cui al citato decreto del P.d.G.p. n. 32/1978, ovvero previa dichiarazione di incostituzionalità di tale norma, la determinazione di essa ricorrente quale assuntrice del maso «Sarganthof» oltre alla fissazione del prezzo di assunzione del maso.

Il convenuto Lanz Maximilian ha chiesto in via riconvenzionale, previo rigetto dell'istanza di accertamento di incostituzionalità della norma citata, di accertare il proprio diritto di assunzione del maso, affermando: di avere vissuto sul maso insieme alla madre ed al padre, dal febbraio 1997 fino a poco prima della morte di costui: che era desiderio del padre designarlo come assuntore del maso; di essersi diplomato alla scuola agraria di Ora, finalizzata a consentire la conduzione di un'azienda agricola.

Assunti i mezzi di prova orale offerti dalle parti ed espletata una consulenza tecnica d'ufficio sul prezzo di assunzione del maso, la causa risulta matura per la decisione.

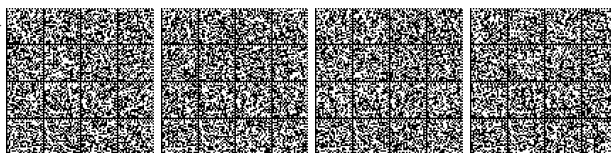
2) Rilevanza della questione.

Nel caso di mutamento del contesto normativo tra il tempo dell'apertura della successione e quello del procedimento di determinazione dell'assuntore del maso chiuso, deve trovare applicazione, ai fini di determinare l'avente diritto all'assunzione in caso di successione legittima, il diritto sostanziale vigente al momento dell'apertura della successione. Sulla base dei principi contenuti negli articoli 10 ed 11 delle «Disposizioni sulla legge in generale», infatti, una norma non ha effetto retroattivo, salvo contraria espressa disposizione. Nel caso di avvenuta modifica legislativa dei fatti costitutivi di determinate situazioni soggettive, ai fatti costitutivi già verificatisi in tempo anteriore non può che applicarsi la legge all'epoca vigente; in caso contrario si verificherebbe una applicazione retroattiva della nuova legge a fatti costitutivi già sorti in precedenza, in contrasto con l'art. 11 citato. Tale principio è, peraltro, espressamente codificato nel diritto internazionale privato dall'art. 46, comma 1 della legge n. 218/1995, secondo cui le successioni per causa di morte sono regolate dalla legge nazionale del *de cuius* al momento della morte. Considerato che analoga disposizione era, già contenuta all'art. 23 delle preleggi, nel capo II intitolato «Dell'applicazione della legge in generale», non può negarsi la valenza generale del principio, del tutto in sintonia con le disposizioni disciplinanti l'efficacia della legge. Anche la giurisprudenza della Corte di cassazione è assestata in casi analoghi, sulla applicazione della normativa vigente alla data di apertura della successione, pur modificata da legislazione successiva (sentenza 16 aprile 1981 n. 2305; sentenza 10 novembre 1980 n. 6040; sentenza 2 aprile 1992 n. 4012).

Lanz Johann è deceduto *ab intestato* il 12 agosto 2001 a Salorno (BZ), e quindi pochi mesi prima dell'entrata in vigore dell'attuale normativa in tema di maso chiuso, di cui alla legge provinciale del 28 novembre 2001 n. 17 (e seguenti modificazioni), con apertura della successione legittima in favore dei suoi due unici eredi, i figli parti in causa. Alla data di apertura della successione era in vigore l'art. 5 della legge provinciale n. 33/1978, ripreso dall'art. 18 del decreto del presidente della giunta provinciale del 28 dicembre 1978, n. 32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi), come modificato dall'art. 3 della legge provinciale 24 febbraio 1993, n. 5, del seguente tenore:

«1. Nella successione legittima del proprietario di un maso chiuso la scelta dell'assuntore tra più coeredi viene fatta secondo il seguente ordine di preferenze:

- 1) discendenti del *de cuius* ed a questi equiparati che siano cresciuti o che crescono e risiedono al maso;
- 2) discendenti delle persone indicate al punto 1;
- 3) il coniuge;
- 4) gli ascendenti;
- 5) i fratelli e le sorelle;
- 6) i discendenti di fratelli e sorelle;



7) i parenti prossimi non oltre il sesto grado.

2. Quando non sono ancora trascorsi 5 anni dall'assunzione del maso, il diritto di assunzione spetta con priorità agli ascendenti, ai fratelli ed alle sorelle o loro discendenti rispetto al coniuge superstite.

3. La disposizione del precedente comma non va applicata nel caso in cui il coniuge superstite abbia partecipato alla coltivazione del maso da almeno cinque anni.

4. Tra i chiamati alla successione nello stesso grado ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine. Tra gli appartenenti allo stesso sesso è preferito il più anziano (...).

Dalle prove assunte è emerso che nessuno dei due figli è cresciuto al maso, il che esclude per entrambi l'applicazione del criterio di preferenza di essere cresciuto al maso, previsto dal comma l n. 1 riportato. Posto che entrambi i chiamati alla successione rivestono lo stesso grado, quali figli naturali *de cuius*, la legge provinciale riportata impone l'applicazione del criterio basato sulla preferenza accordata al sesso maschile, di cui al 4° comma, onde determinare l'assuntore del maso, con prevalenza del figlio rispetto alla figlia esclusivamente in base al sesso.

3) *Non manifesta infondatezza della questione relativa alla legittimità costituzionale della legge applicabile.*

L'art. 5 della legge provinciale n. 33/1978, ripreso dall'art. 18 del D.P.G.P. 32/1978, nella parte in cui accorcia la preferenza, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi rispetto alle femmine, pare porsi in eclatante contrasto con l'art. 3 primo comma della Costituzione, violando il principio di pari dignità sociale e di eguaglianza dei cittadini innanzi alla legge, senza distinzione di sesso. Tra i chiamati all'assunzione del maso in identica posizione sostanziale tale norma accorda un criterio di preferenza esclusivamente in base al sesso degli stessi, operando in modo irragionevole una discriminazione in danno delle donne.

Non pare peraltro possibile operare una interpretazione conforme a Costituzione di tale disposizione, essendo essa chiarissima ed univoca nel preferire l'uomo rispetto alla donna, a parità di vincolo di parentela con il *de cuius*, così scriminando esclusivamente in base al sesso.

4) *Traduzione degli atti.*

Considerato che il procedimento, nel corso del quale viene ora sollevata la questione di legittimità costituzionale, è in lingua tedesca, ai sensi dell'art. 25 decreto del Presidente della Repubblica n. 574/1988, come sostituito dall'art. 16 del decreto legislativo 13 giugno 2005 n. 124, va disposta, a cura dell'ufficio, la traduzione in lingua italiana di tutti i provvedimenti e dei verbali d'udienza, mentre gli altri atti processuali ed i documenti contenuti nel fascicolo d'ufficio andranno tradotti, a cura e spese degli uffici giudiziari che provvedono alla trasmissione, solo su specifica richiesta degli organi giurisdizionali situati fuori della Regione Trentino-Alto Adige, cui gli atti vengono trasmessi «per lo svolgimento... di altri procedimenti nei casi previsti dalla legge».

P.Q.M.

Il Giudice pronuncia ordinanza ex art. 23 legge n. 87/1953, con la quale:

ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge provinciale di Bolzano n. 33/1978, ripreso dall'art. 18 del decreto del presidente della giunta provinciale del 28 dicembre 1978 n. 32 (Approvazione del testo unificato delle leggi provinciali sull'ordinamento dei masi chiusi), come modificato dall'art. 3 della legge provinciale 24 febbraio 1993, n. 5;

Solleva questione di legittimità costituzionale di tale norma per violazione dell'art. 3, primo comma della Costituzione.

Dispone la traduzione, a cura dell'ufficio, di tutti i provvedimenti e di tutti i verbali d'udienza in lingua italiana e la successiva trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone la notifica della presente ordinanza al presidente della giunta provinciale della Provincia autonoma di Bolzano, nonché al presidente del consiglio provinciale della Provincia autonoma di Bolzano, a cura della cancelleria.

Sospende il procedimento in attesa della decisione della Corte costituzionale.



LANDESGERICHT BOZEN – ERSTE ZIVILSEKTION**BESCHLUSS ZUR ERHEBUNG EINER VERFASSUNGSFRAGE**

Die Richterin Dr. Elena Covi,

erlässt

folgenden Beschluss im Sinne von Art. 23 Ges. 89/1953, zwecks Erhebung der Verfassungsmäßigkeit einer verfahrenserheblichen Norm des gegenständlichen Verfahrens, dessen Sachverhalt den Parteien bekannt ist.

Erheblichkeit der Rechtsfrage

Im Fall der Veränderung der Gesetzeslage zwischen dem Zeitpunkt der Eröffnung der Erbfolge und der Abwicklung des Hofübernahmeverfahrens kommt, zwecks Bestimmung des Übernahmeberechtigten, das substantielle Recht zum Tragen, welches zum Zeitpunkt der Eröffnung der Erbfolge in Kraft war. Unter Anwendung der in Art. 10 und 11 der „Bestimmungen über das Gesetz im Allgemeinen“ enthaltenen Rechtsgrundsätze kommt



einer Gesetzesnorm in Ermangelung einer gegenläufigen ausdrücklichen Bestimmung keine rückwirkende Kraft zu. Im Falle einer gesetzlichen Veränderung von normativen Tatbeständen, welche subjektive Rechtssituationen begründen, findet auf die in der Vergangenheit liegenden Tatbestände die zum damaligen Zeitpunkt herrschende Gesetzeslage Anwendung; andernfalls würde es zu einer auf den Zeitpunkt der Tatbestandsverwirklichung rückwirkenden Anwendung der neuen Gesetzesbestimmungen kommen. Dieser Rechtsgrundsatz ist zudem ausdrücklich in Art. 46 Abs. 1 Ges. 218/1995 enthalten, laut welchem die Erbfolge vom nationalen Gesetz des Erblassers zum Todeszeitpunkt geregelt ist. Analoge Bestimmung war schon in Art. 23 der „Bestimmungen über das Gesetz im allgemeinen“ enthalten, im 2. Abschnitt „Anwendung des Gesetzes im allgemeinen“, sodass von einer Grundsatzregelung auszugehen ist, im Einklang mit den die Wirksamkeit des Gesetzes bestimmenden Normen. Auch die Rechtsprechung des Kassationsgerichtshofes befindet, in analogen Fallgestaltungen, auf Anwendung der zum Todeszeitpunkt geltenden Gesetzeslage, auch wenn nachfolgend verändert (Urteil 16.04.1981 n. 2305; Urteil 10.11.1980 n. 6040; Urteil 02.04.1992 n. 4012).

Lanz Johann ist am 12.08.2011 *ab intestato* in Salurn (BZ) verstorben, und somit wenige Monate vor Inkrafttreten der aktuellen Höferegelung, gemäß L.G. 17/2001 (und nachfolgende Veränderungen), mit Eröffnung der gesetzlichen Erbfolge zugunsten seiner zwei einzigen Erben, den Kindern welche Streitparteien sind. Zum Zeitpunkt der Eröffnung der Erbfolge war Art. 5 L.G. 33/1978 in Kraft, wie durch Art. 18 des Dekretes des Landeshauptmannes vom 28.12.1978 n. 32 (Genehmigung des vereinheitlichten Textes der Landesgesetze über die Regelung der geschlossenen Höfe) übernommen, und durch Art. 3 des L.G. 24.02.1993 Nr. 5 abgeändert, der Folgendes vorsah:

„1. Bei der gesetzlichen Erbfolge des Eigentümers eines geschlossenen Hofes wird der Hofübernehmer unter den Miterben unter Beachtung folgender Reihenfolge berufen:



- 1) auf dem Hof aufwachsende oder aufgewachsene Nachkommen des Erblassers oder Personen, die diesen gleichgestellt sind,
 - 2) Nachkommen der unter Ziffer 1 angeführten Personen;
 - 3) Ehegatte,
 - 4) Vorfahren,
 - 5) Geschwister,
 - 6) Nachkommen der Geschwister,
 - 7) nächste Verwandte bis zum 6. Grad.
2. Sind ab dem Zeitpunkt der Übernahme noch nicht 5 Jahre verstrichen, haben die Vorfahren, die Geschwister oder deren Nachkommen bei Übernahme des Hofes gegenüber dem überlebenden Ehegatten den Vorrang.
3. Die Bestimmung des vorhergehende Absatzes gilt nicht, wenn der überlebende Ehegatte bereits 5 Jahre an der Bearbeitung des Hofes teilgenommen hat.
4. Unter den zur Erbfolge Berufenen gleichen Grades gebührt den männlichen der Vorzug vor den weiblichen. Unter den Angehörigen des gleichen Geschlechtes hat der Ältere den Vorzug (...)“.

Aus den aufgenommenen Beweisen ergibt sich, dass keiner der beiden Kinder am Hof aufgewachsen ist, was zum Ausschluss des *sub* Abs. 1 Nr. 1 vorgesehenen Vorzugskriteriums führt. Da beide zur Erbfolge Berufenen den gleichen Grad haben, als natürliche Kinder des Erblassers, erfordert das besagte Landesgesetz die Anwendung des Vorzuges für das männliche Geschlecht, nach Absatz 4, zwecks Feststellung des Hofübernehmers, mit Vorzug des Sohnes gegenüber der Tochter ausschließlich aufgrund des Geschlechtes.

Zweifel über die Verfassungsmäßigkeit des anzuwendenden Gesetzes

Art. 5 L.G. 33/1978, wie durch Art. 18 des D.d.L.H. 32/1978 übernommen, in jenem Teil, wo er den Erbberufenen gleichen Grades der Vorzug den Männern gegenüber den Frauen



gewährt, scheint eine evidente Verletzung von Art. 3 Abs. 1 der Verfassung darzustellen, welcher den Gleichheitsgrundsatz der Bürger vor dem Gesetz vorsieht, ohne Unterscheidung mit Bezug auf das Geschlecht. Unter den zur Erbfolge Berufenen, welche sich in einer identischen substantiellen Lage befinden, gewährt diese Norm einen Vorzugstitel, der lediglich auf das Geschlecht derselben fundiert, und nimmt somit eine ungerechtfertigte Diskriminierung zulasten der Frauen vor.

Es scheint zudem nicht möglich, eine verfassungsmäßige Interpretation der besagten Norm zu vollziehen, weil diese sehr klar und eindeutig den Mann der Frau vorzieht, bei gleichem Verwandtschaftsgrad mit dem Erblasser, und somit nur aufgrund des Geschlechtes diskriminiert.

Übersetzung der Akten

Da das streitgegenständliche Verfahren in deutscher Sprache geführt wird, hat das Amt im Sinne von Art. 25 DPR 574/1988, wie durch Art. 16 Ges.v. Dekr. 124/2005 ersetzt, alle Verfügungen und Verhandlungsniederschriften in italienischer Sprache zu übersetzen, während die anderen Prozessakten und Urkunden von diesem Amt nur dann zu übersetzen sind, wenn die Gerichtsbehörde – welcher die Akten übermittelt werden – dies ausdrücklich erfordert.

All dies vorausgeschickt, erlässt die Richterin den

BESCHLUSS NACH ART. 23 GES. 87/1953,

mit welchem

- die Relevanz und die nicht offenkundige Unbegründetheit der Frage nach der Verfassungsmäßigkeit von Art. 5 L.G. 33/1978, übernommen durch Art. 18 des Dekretes des Landeshauptmannes vom 28.12.1978 n. 32 (Genehmigung des vereinheitlichten Textes der Landesgesetze über die Regelung der geschlossenen Höfe), wie durch Art. 3 L.G. 24.02.1993 Nr. 5 abgeändert, für vorliegend erachtet,

die Frage der Verfassungsmäßigkeit der besagten Norm aufgeworfen wird,



wegen Verletzung von Art. 3 Abs. 1 der Verfassung.

Sie verfügt die Übersetzung, seitens des Amtes, aller Verfügungen und Verhandlungsniederschriften in italienischer Sprache und die nachfolgende Überstellung der Akten an den Verfassungsgerichtshof.

Sie verfügt die Zustellung dieses Beschlusses an den Präsidenten der Landesregierung und an den Präsidenten des Landtages der Autonomen Provinz Bozen, durch die Gerichtskanzlei.

Sie

verfügt

die Aussetzung des gegenständlichen Verfahrens in Erwartung des Entscheids des Verfassungsgerichtshofes.

Si comunichi alle parti/Man teile mit.

Bolzano-Bozen, 17 maggio 2016

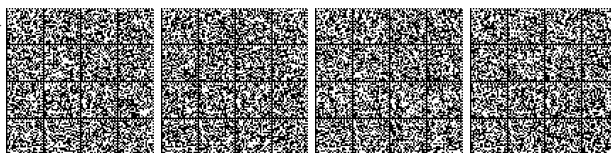
Il Giudice/Die Richterin: Covi

16C00351

VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-051) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		CANONE DI ABBONAMENTO	
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale	€ 438,00
		- semestrale	€ 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale	€ 68,00
		- semestrale	€ 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale	€ 168,00
		- semestrale	€ 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- 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)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale	€ 302,47
- semestrale	€ 166,36

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale	€ 86,72
- 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

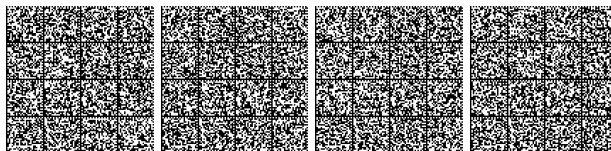
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 12,00

