

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 52

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 28 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. 282. Sentenza 8 novembre - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni in materia di edilizia (interventi assoggettati a regime di edilizia libera; interventi soggetti a SCIA; interventi non costituenti variazioni essenziali rispetto al titolo abilitativo; interventi riguardanti opere pubbliche o di pubblico interesse e attività produttive soggetti ad autorizzazione temporanea; miglioramento sismico degli edifici; recupero dei sottotetti degli edifici).

- Legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia), art. 4, comma 1, lettere *a), b), c), d), h), l) e m)*; 6, commi 1, lettere *c) e g)*, e 2; 8, comma 3; 9, commi 1, 2 e 6; 12 e 13, comma 1, lettere *a) e b)*.

Pag. 1

N. 283. Sentenza 22 novembre - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Cessione di beni immobili provinciali trasferiti dallo Stato e da amministrazioni statali - Individuazione dei titolari del diritto di prelazione - Modalità di esternalizzazione della volontà di alienare dell'ente pubblico.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 gennaio 1987, n. 2 (Norme per l'amministrazione del patrimonio della Provincia autonoma di Bolzano), art. 20-ter, commi 1, lettere *b) e d)*, e 4.

Pag. 14

N. 284. Sentenza 22 novembre - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione (potenziamento dell'offerta formativa; semplificazione e promozione degli istituti tecnici superiori; ruoli del personale docente; ripartizione dell'organico dell'autonomia; incremento dell'organico del personale scolastico; fondo per la valorizzazione del merito dei docenti; interventi per la costruzione di una scuola innovativa; procedura concorsuale per progetti di interventi di edilizia scolastica; monitoraggio dei piani di edilizia scolastica; delega al Governo per il riordino, la semplificazione e la codificazione della normativa in materia di istruzione e per la determinazione degli standard dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola per l'infanzia; raccolta, per materie omogenee, delle vigenti norme regolamentari).

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, commi 29, 44, 47, 66, 68, 69, 74, 126, 153, 155, 162, 171, 180, 181 e 183.

Pag. 20

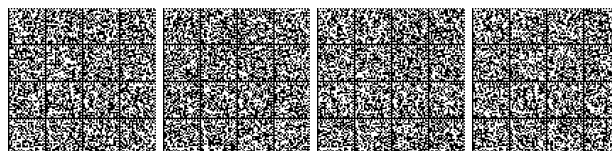
N. 285. Sentenza 18 ottobre - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Interventi per la tutela degli animali d'affezione e la prevenzione del randagismo - Affidamento in concessione del servizio di gestione di canili e gattili comunali - Riserva alle sole associazioni protezionistiche o animaliste iscritte all'Albo regionale presso l'Assessorato alle politiche della salute.

- Legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 12 (Interventi per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), art. 14, comma 2-bis.

Pag. 45



N. 286. Sentenza 8 novembre - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Stato civile - Attribuzione automatica del cognome paterno al figlio nato in costanza di matrimonio, in presenza di una diversa contraria volontà di entrambi i genitori.

- Norma desumibile dagli artt. 237, 262 e 299 del codice civile, 72, primo comma, del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238 (Ordinamento dello stato civile), e 33 e 34 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127); codice civile, art. 262, primo comma, e 299, terzo comma.

Pag. 50

N. 287. Sentenza 19 ottobre - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Banche popolari - Limite di 8 miliardi di euro all'attivo - Obbligo di riduzione dell'attivo o di trasformazione in società per azioni in caso di superamento.

- Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2015, n. 33 - art. 1.

Pag. 57

N. 288. Sentenza 8 novembre - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Modifiche e integrazioni alla legge di stabilità regionale 2015 - Copertura finanziaria di nuove spese con le maggiori entrate derivanti dall'applicazione della legge regionale n. 14 del 2015, concernente la tassa automobilistica.

- Legge della Regione Basilicata 11 maggio 2015, n. 18 (Modifiche ed integrazioni all'art. 21 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 5 "Legge di Stabilità regionale 2015"), art. 1. ...

Pag. 69

N. 289. Ordinanza 21 settembre - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Rilascio di autorizzazioni in forma semplificata per gli interventi stagionali di ripascimento delle fasce costiere.

- Legge della Regione Toscana 16 dicembre 2014, n. 77 (Modifiche alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 - "Norme per la difesa del suolo". Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa e degli abitati costieri), art. 8.

Pag. 71

N. 290. Ordinanza 5 ottobre - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Trattenimento in servizio fino al 31 dicembre 2015 (poi esteso fino al 31 dicembre 2016) - Esclusione dal beneficio degli Avvocati dello Stato.

- Decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 132 - art. 18; decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari) - convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114 - art. 1, comma 3.

Pag. 73



N. 291. Ordinanza 7 - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Sostituzione, per alcuni interventi, del certificato di agibilità con il certificato di collaudo finale o con la comunicazione di fine lavori - Rilascio del permesso in sanatoria.

- Legge della Regione Liguria 5 aprile 2012, n. 9 (Modifiche alla legge regionale 6 giugno 2008, n. 16 “Disciplina dell’attività edilizia”, alla legge regionale 7 aprile 1995, n. 25 “Disposizioni in materia di determinazione del contributo di concessione edilizia”, alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 “Legge urbanistica regionale”, alla legge regionale 3 novembre 2009, n. 49 “Misure urgenti per il rilancio dell’attività edilizia e per la riqualificazione del patrimonio urbanistico-edilizio” e ulteriori disposizioni in attuazione dell’articolo 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 “Semestre europeo - prime disposizioni urgenti per l’economia”, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106), artt. 28, comma 3, 32, comma 1, e 37, comma 1.

Pag. 77

N. 292. Ordinanza 7 - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - DIA alternativa al permesso di costruire - Disciplina del silenzio-assenso - Prevista non retroattività delle nuove disposizioni, salvo richiesta dell’interessato.

- Legge della Regione Liguria 4 febbraio 2013, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 6 giugno 2008, n. 16 “Disciplina dell’attività edilizia” e alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 10 “Disciplina per l’esercizio delle attività produttive e riordino dello sportello unico”), artt. 5, comma 2, 14, comma 3, e 28, comma 1.

Pag. 80

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 74. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 novembre 2016 (della Regione Veneto)

Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - Premi e sanzioni da applicare alle Regioni e agli enti locali in attuazione dell’art. 9 della legge n. 243 del 2012 - Disciplina delle operazioni di indebitamento e delle operazioni di investimento delle Regioni e degli enti locali - Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali - Concorso alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato.

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

Pag. 83

N. 75. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 novembre 2016 (della Regione Veneto)

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Delegazione legislativa - Norme in materia di dirigenza sanitaria in attuazione della delega di cui all’art. 11, comma 1, lett. p), della legge n. 124 del 2015.

- Decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all’art. 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria), artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8; 2, commi 1, 2, 5, 6 e 7; 6; e 9, commi 1 e 2.

Pag. 88



- N. **257.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia del 28 luglio 2016
Corte dei conti - Giudizio di responsabilità - Procedimento cautelare di sequestro conservativo - Designazione del giudice per la successiva fase di giudizio di conferma, modifica o revoca del decreto di sequestro.
 – Decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, art. 5, comma 3, lett. a)..... Pag. 96
- N. **258.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia del 28 luglio 2016
Corte dei conti - Giudizio di responsabilità - Procedimento cautelare di sequestro conservativo - Designazione del giudice per la successiva fase di giudizio di conferma, modifica o revoca del decreto di sequestro.
 – Decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, art. 5, comma 3, lett. a)..... Pag. 99
- N. **259.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia del 29 luglio 2016
Impiego pubblico - Riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici - Criteri per la determinazione dei compensi professionali degli avvocati e dei procuratori dello Stato.
 – Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2010 (*recte*: 2014), n. 114, art. 9. Pag. 103
- N. **260.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 26 aprile 2016
Impiego pubblico - Giurisdizione nelle controversie di lavoro - Controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30 giugno 1998 - Attribuzione alla giurisdizione del giudice amministrativo soltanto qualora le relative azioni siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000.
 – Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), art. 69, comma 7..... Pag. 111



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 282

Sentenza 8 novembre - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni in materia di edilizia (interventi assoggettati a regime di edilizia libera; interventi soggetti a SCIA; interventi non costituenti variazioni essenziali rispetto al titolo abilitativo; interventi riguardanti opere pubbliche o di pubblico interesse e attività produttive soggetti ad autorizzazione temporanea; miglioramento sismico degli edifici; recupero dei sottotetti degli edifici).

- Legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia), artt. 4, comma 1, lettere *a), b), c), d), h), l)* e *m)*; 6, commi 1, lettere *c)* e *g)*, e 2; 8, comma 3; 9, commi 1, 2 e 6; 12 e 13, comma 1, lettere *a)* e *b)*.

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. 4, comma 1, lettere *a), b), c), d), h), l)* e *m)*; 6, commi 1, lettere *c)* e *g)*, e 2; 8, comma 3; 9, commi 1, 2 e 6; 12 e 13, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26-30 giugno 2015, depositato in cancelleria il 2 luglio 2015 ed iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2015.

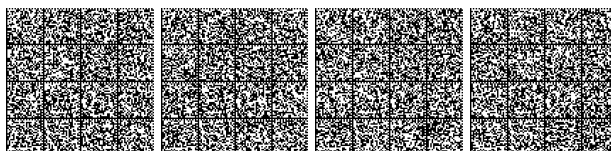
Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 26-30 giugno 2015, depositato il 2 luglio 2015 e iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 4, comma 1, lettere *a), b), c), d), h), l)* e *m)*; 6, commi 1, lettere *c)* e *g)*, e 2; 8, comma 3; 9, commi 1, 2 e 6;



12 e 13, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione.

1.1.- L'art. 4, comma 1, della legge impugnata individua una serie di interventi edilizi eseguibili senza necessità di ottenere alcun titolo abilitativo, in quanto ritenuti ricompresi tra quelli indicati all'art. 6, comma 1, 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.

Secondo il ricorrente, la disposizione citata violerebbe i principi fondamentali in materia di «governo del territorio», in quanto gli interventi in essa individuati si allontanerebbero dalla *ratio* sottesa alla normativa statale che includerebbe tra le attività «libere» soltanto quelle prive di rilevanza esterna, se non temporanea. Inoltre, per taluni di essi, il legislatore regionale non avrebbe prescritto l'invio della comunicazione di inizio dei lavori (cosiddetta *cil*).

Sulla scorta di questa premessa generale, il Governo passa in rassegna le singole previsioni di edilizia libera elencate nella norma censurata, rimarcandone i profili di contrasto con la disciplina statale.

La lettera *a*) - relativa ai «movimenti di terra strettamente necessari alla rimodellazione di strade di accesso e aree di pertinenza degli edifici esistenti, sia pubblici che privati, purché non comportino realizzazione di opere di contenimento e comunque con riporti o sterri complessivamente di altezza non superiore a metri 1,00» - contrasterebbe con l'art. 6, comma 1, lettera *d*), del TUE, che espressamente limita l'attività libera ai soli movimenti di terra «strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola».

La lettera *b*) - la quale consente, negli stessi limiti previsti dalla lettera *a*), la «rimodellazione del terreno anche per aree di sosta nei limiti indicati alla lettera *a*), che siano contenute entro l'indice di permeabilità ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrato» - si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 6, comma 2, lettera *c*), del TUE, in quanto non riproduce il limite della non accessibilità delle medesime e non prevede l'obbligo di presentare la *cil*.

La lettera *c*) - relativa alla «realizzazione di rampe e pedane per l'abbattimento e superamento delle barriere architettoniche per dislivelli inferiori a metri 1,00» - si porrebbe in contrasto con l'art. 6, comma 1, lettera *b*), del TUE, che esclude espressamente dall'attività di edilizia libera gli interventi di rimozione delle barriere architettoniche che «comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni».

La lettera *d*) - nella parte in cui non prevede l'obbligo di presentare la *cil* per gli interventi consistenti nella realizzazione di «aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici senza creazione di volumetria e con esclusione delle piscine - violerebbe l'art. 6, comma 2, lettera *e*), del TUE.

La lettera *h*) - che, nel combinato disposto con l'art. 5, commi 1 e 2, esclude dall'obbligo di presentare la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato (cosiddetta *cila*) «le opere interne a singole unità immobiliari, ivi compresi l'eliminazione, lo spostamento e la realizzazione di aperture e pareti divisorie interne che non costituiscono elementi strutturali, sempre che non comportino aumento del numero delle unità immobiliari o implichino incremento degli standard urbanistici» - violerebbe l'art. 6, comma 2, lettera *a*), e comma 4, del TUE, che subordina gli interventi di manutenzione straordinaria a tale adempimento.

La lettera *l*) violerebbe i principi fondamentali della materia «governo del territorio», in quanto ricondurrebbe all'attività edilizia libera una serie di fattispecie che la normativa statale subordina a permesso di costruire (art. 3, comma 1, lettera *e*), del TUE), a SCIA, ovvero a *cil* (contrastando in quest'ultimo caso con quanto previsto dall'art. 6, comma 2, lettere *b* ed *e-bis*, del TUE).

La lettera *m*) - relativa alle «opere necessarie a consentire lavorazioni eseguite all'interno di locali chiusi, anche comportanti modifiche nell'utilizzo dei locali adibiti a esercizio d'impresa» - contrasterebbe con l'art. 6, comma 2, lettera *e-bis*), del TUE che esclude dall'edilizia libera gli interventi che riguardino parti strutturali dell'edificio.

1.2.- Viene impugnato anche l'art. 6, commi 1, lettere *c*) e *g*), e 2, della legge reg. Marche n. 17 del 2015. La disposizione regionale, consentendo di realizzare mediante segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), invece che tramite permesso di costruire, o denuncia di inizio attività (DIA) alternativa al permesso di costruire, gli interventi «di ristrutturazione edilizia», «di demolizione parziale e integrale di manufatti edilizi», nonché quelli «di cui all'articolo 22, comma 3, del d.P.R. n. 380/2001», violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento agli artt. 10, comma 1, lettera *c*), e 22, comma 3, lettera *a*), del TUE, i quali devono ritenersi principi fondamentali in materia di «governo del territorio» afferenti al regime dei titoli edilizi abilitativi.

1.3.- Viene censurato anche l'art. 8, comma 3, della legge reg. Marche n. 17 del 2015, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.



La disposizione regionale prevede che: «Non costituiscono inoltre variazioni essenziali rispetto al titolo abilitativo il mancato completamento degli interventi o la realizzazione di minori superfici o volumetrie o altezze o parziali riduzioni dell'area di sedime, di maggiori distacchi, purché gli interventi non comportino difformità dalle prescrizioni del titolo abilitativo medesimo o da norme o piani urbanistici».

Il ricorrente lamenta che tale previsione contrasterebbe con il principio fondamentale della materia «governo del territorio» fissato dall'art. 34, comma 2-ter, del TUE, secondo cui: «Ai fini dell'applicazione del presente articolo, non si ha parziale difformità del titolo abilitativo in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali».

1.4.- Anche l'art. 9 della legge reg. Marche n. 17 del 2015 viene impugnato per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. La disposizione regionale da ultimo citata - nella parte in cui prevede che il Comune «può autorizzare a titolo temporaneo interventi edilizi» riguardanti opere pubbliche o di pubblico interesse e attività produttive, «ancorché difformi dalle previsioni degli strumenti urbanistici comunali adottati o approvati, destinati al soddisfacimento di documentate esigenze di carattere improrogabile e transitorio non altrimenti realizzabili» - si porrebbe, per un verso, in contrasto con l'art. 7, comma 1, lettera b), del TUE, il quale esenta «le opere pubbliche, da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e opere pubbliche di interesse statale» dal rispetto delle norme del titolo II del TUE, a condizione che ne sia accertata la «conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, e successive modificazioni». Per altro verso, la disposizione regionale contrasterebbe con l'art. 14, comma 1, del TUE, che non consente il rilascio di permesso di costruire in deroga per le attività produttive.

Aggiunge il Governo che, attraverso l'autorizzazione temporanea, la norma censurata avrebbe introdotto un nuovo titolo abilitativo, non previsto dalla legislazione statale, invadendo anche sotto questo profilo la competenza legislativa statale in materia di «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

1.5.- Il ricorrente impugna poi l'art. 12 della legge reg. Marche n. 17 del 2015, in tema di miglioramento sismico degli edifici, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» contenuti agli artt. 84 e 88 del TUE. L'art. 88, in particolare, riconoscerebbe soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche (viene citata la sentenza n. 201 del 2012).

1.6.- Da ultimo, l'art. 13, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Marche n. 17 del 2015, in tema di recupero dei sottotetti degli edifici esistenti al 30 giugno 2014, nella parte in cui non prevede il rispetto delle distanze minime di cui all'art. 9 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765), violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 2-bis del TUE. La medesima disposizione regionale, «ove prevede di consentire l'agibilità», contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 24 e 25 del TUE, che disciplinano il certificato di agibilità.

2.- In data 5 agosto 2015 la Regione Marche si è costituita in giudizio, chiedendo sia dichiarata l'inammissibilità o, in subordine, l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale proposte dal Governo.

2.1.- In riferimento all'art. 4, comma 1, della legge regionale impugnata, la resistente replica a ciascuno dei plurimi motivi di impugnazione.

La censura di incostituzionalità della lettera a), oltre che inammissibile per genericità e carenza di motivazione, sarebbe infondata. I movimenti di terra vengono sì riportati dalla norma statale alle sole attività aventi carattere agricolo e agro-silvo-pastorale, tuttavia ben potrebbe il legislatore regionale - nell'esercizio della facoltà riconosciutagli dall'art. 6, comma 6, lettera a), del TUE - individuare attività di diversa natura rispetto alle quali «i movimenti di terra» siano parimenti coesenziali.

La lettera b) dovrebbe interpretarsi come comprensiva dell'obbligo di comunicazione di inizio lavori previsto dall'art. 6, comma 2, lettera c), del TUE; analogamente, la realizzazione di «intercapedini interrato» dovrebbe intendersi assoggettata al limite della inaccessibilità delle medesime. Tale interpretazione conforme a Costituzione della norma censurata sarebbe giustificata dalla stessa legge reg. Marche n. 17 del 2015, la quale rimanda alla disciplina statale per tutto quanto da essa non espressamente disciplinato (art. 1, comma 3).

Quanto alla lettera c), la scelta di ascrivere all'attività di edilizia libera la realizzazione di rampe e pedane «per dislivelli inferiori a metri 1,00», ovvero per altezze minime, che non sono idonee ad alterare la sagoma dell'edificio, si rilevarebbe del tutto coerente con l'art. 6, comma 1, lettera b), del TUE. Il fondamento della norma statale, infatti,



sarebbe quello di evitare interventi di significativa rilevanza esterna, come quelli diretti alla realizzazione di ascensori, oppure di rampe e di altri manufatti, ma soltanto se idonei a modificare la sagoma dell'edificio: idoneità di cui la norma censurata sarebbe priva.

La questione di legittimità costituzionale della lettera *d*) sarebbe manifestamente inammissibile, contenendo il ricorso una mera asserzione del contrasto tra due norme, regionale e statale, senza alcuna argomentazione esplicativa. Nel merito, la previsione regionale, contemplando una fattispecie costruttiva di rilevanza esterna minima, non sarebbe sovrapponibile a quella prevista dall'art. 6, comma 2, lettera *e*), del TUE. La norma censurata, infatti, riconduce all'edilizia libera le aree ludiche e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici senza «creazione di volumetria» e con esclusione «delle piscine». Inoltre, anche in questo caso, l'obbligo di comunicazione di inizio lavori, per quanto non previsto espressamente, potrebbe ricavarsi in via interpretativa.

Quanto alla lettera *h*), la questione sarebbe innanzitutto inammissibile. Ciò che la difesa erariale realmente contesterebbe non sarebbe la fattispecie ricondotta dall'art. 4, comma 1, lettera *h*), tra le attività di edilizia libera, bensì la diversa previsione, contenuta nell'art. 5, comma 1, che esclude tale ipotesi dall'assoggettamento alla cila. La norma da ultimo citata, tuttavia, come risulterebbe tanto dal ricorso quanto dalla delibera del Consiglio dei ministri, non sarebbe stata oggetto di specifica impugnazione. Nel merito, la questione sarebbe comunque infondata, poiché gli interventi in esame rientrano nell'attività di edilizia libera solo ove «non comportino aumento del numero delle unità immobiliari o implicino incremento degli standard urbanistici», e quindi solo nella misura in cui abbiano un particolare impatto sul territorio.

La questione prospettata in riferimento alla lettera *l*) sarebbe anch'essa inammissibile, non avendo il ricorrente specificato su quali parti della disposizione regionale impugnata (articolata in diversi sotto numeri) si appunterebbero le censure di incostituzionalità, né in relazione a quali parti delle norme statali (evocate a parametro interposto) si determinerebbe l'asserito contrasto. Nel merito, la questione sarebbe infondata, in quanto: - dovrebbe escludersi la violazione dell'art. 3, comma 1, lettera *e*), del TUE, ricomprendendo la norma impugnata interventi inadeguati ad apportare una «trasformazione permanente del territorio non priva di rilevanza esterna»; per le medesime ragioni non sarebbe necessaria la SCIA; - non vi sarebbe contrasto con l'art. 6, comma 2, lettera *b*), del TUE, concernente le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee, la quale nulla avrebbe a che vedere con la impugnata lettera *l*), afferente alle «opere da realizzare nell'ambito di stabilimenti industriali, intese ad assicurare la funzionalità dell'impianto e il suo adeguamento tecnologico»; - non sarebbe violato neppure l'art. 6, comma 2, lettera *e-bis*), del TUE, in relazione a tutte le fattispecie contemplate dalla norma regionale impugnata che non riguardano «modifiche interne di carattere edilizio»; per quelle parti della norma regionale che prevedono le suddette modifiche interne, la lettera *l*) andrebbe interpretata in senso conforme al TUE, con conseguente assoggettamento all'obbligo di comunicazione di inizio lavori.

Anche la questione di costituzionalità della lettera *m*) sarebbe manifestamente infondata, dovendosi, anche in questo caso, interpretare la norma regionale conformemente al TUE, con riguardo sia all'obbligo di comunicazione di inizio lavori, sia alla esclusione delle modifiche interne che comportino interventi su parti strutturali dell'edificio.

2.2.- L'impugnazione dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Marche n. 17 del 2015 sarebbe infondata, in quanto tale disposizione premette che sono soggetti alla SCIA soltanto gli interventi «non riconducibili all'attività edilizia libera di cui all'articolo 4 o alla CIL di cui all'art. 5 ovvero al permesso di costruire». In secondo luogo, l'infondatezza della censura statale discenderebbe dalla considerazione che l'art. 10, comma 2, del TUE, consente alle regioni di stabilire «con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività»: sarebbe lo stesso legislatore statale, dunque, a riconoscere espressamente al legislatore regionale un margine di azione circa la scelta di quali tra gli interventi che comportino mutamenti d'uso degli immobili (collegati o meno a trasformazioni fisiche) debbano essere subordinati al permesso di costruire o alla SCIA.

2.3.- La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo in relazione all'art. 8, comma 3, sarebbe innanzitutto inammissibile, poiché non motiverebbe sotto quale profilo due norme riguardanti oggetti diversi - una (quella impugnata) concernente l'individuazione delle variazioni essenziali al progetto assentito; l'altra (quella statale) relativa alla disciplina delle sanzioni per gli «interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire» - si porrebbero in conflitto tra loro.

Nel merito, la questione sarebbe comunque infondata. L'art. 8, comma 3, dopo aver stabilito che «il mancato completamento degli interventi o la realizzazione di minori superfici o volumetrie o altezze o parziali riduzioni dell'area di sedime, di maggiori distacchi» non costituiscono variazioni essenziali al titolo abilitativo, pone come condizione che «gli interventi non comportino difformità dalle prescrizioni del titolo abilitativo medesimo o da norme o piani urbanistici». Ciò significa «che tali variazioni non essenziali devono risultare pur sempre conformi alla normativa statale e che, pertanto, non saranno sanzionabili ai sensi dell'art. 34-ter [recte: dell'art. 34, comma 2-ter] solo qualora



ne rispettino il contenuto, ovvero solo se si tratti di variazioni “che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali”».

La Regione Marche aggiunge che la censura sollevata sarebbe «priva di fondamento» laddove si rivolge all'intero comma 3 dell'art. 8. Infatti, l'art. 34, comma 2-ter, del TUE, che il ricorrente assume essere stato violato dalla norma regionale impugnata, concerne le difformità del progetto realizzato rispetto al permesso di costruire e alla SCIA, non anche rispetto alla comunicazione di inizio lavori.

2.4.- La questione di legittimità costituzionale formulata dal Governo in riferimento all'art. 9, commi 1, 2 e 6, della legge reg. Marche n. 17 del 2015, sarebbe anch'essa infondata. La disposizione regionale non avrebbe introdotto un ulteriore e nuovo titolo abilitativo edilizio, bensì si sarebbe limitata a disciplinare alcune ipotesi in relazione alle quali ragioni di interesse pubblico richiedono un permesso temporaneo, alla scadenza del quale o deve essere intervenuto il titolo abilitativo previsto dalla legge per quella determinata fattispecie, oppure l'opera deve essere rimossa, anche coattivamente. Del resto, per espressa previsione del comma 3 dell'art. 9, l'autorizzazione temporanea «non sostituisce le altre autorizzazioni previste dalla legge», ed è circondata da garanzie intese ad assicurare l'effettiva provvisorietà di tali interventi. Neppure si tratterebbe di un permesso in deroga, perché in quest'ultimo caso la deroga autorizzata non è provvisoria.

2.5.- In riferimento all'art. 12 della legge reg. Marche n. 17 del 2015, la questione di legittimità prospettata dal ricorrente sarebbe inammissibile, in quanto il ricorso non avrebbe chiarito i termini del contrasto tra la norma censurata e i principi fondamentali della materia, individuata peraltro indifferentemente nel «governo del territorio» e nella «protezione civile».

Nel merito, la questione non potrebbe comunque essere accolta. Nessun contrasto potrebbe ravvisarsi tra la norma regionale impugnata e l'art. 84 del TUE, il quale riguarda soltanto gli edifici di nuova costruzione e non già, come la norma censurata, gli interventi volti a migliorare la tenuta di edifici esistenti rispetto a fenomeni sismici. Sotto altro profilo, le norme tecniche cui l'art. 84 del TUE fa rinvio, non sarebbero idonee a costituire principi fondamentali né in materia di «governo del territorio», né di «protezione civile», trattandosi di norme adottate con fonte regolamentare (si cita la sentenza n. 303 del 2003, paragrafo 7, del considerato in diritto).

Quanto, invece, al paventato contrasto con l'art. 88 del TUE, l'art. 12 della legge reg. Marche n. 17 del 2015 non conterrebbe alcuna deroga alle norme tecniche in materia antisismica. Inoltre, anche l'art. 88 si occuperebbe della sola costruzione di nuovi edifici in zone sismiche e non di interventi su edifici esistenti.

2.6.- L'impugnazione dell'art. 13, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Marche n. 17 del 2015, sarebbe innanzitutto inammissibile per carenza di motivazione.

Nel merito, il denunciato contrasto tra la norma regionale e l'art. 2-bis del TUE sarebbe privo di fondamento, in ragione del fatto che la disposizione impugnata non autorizzerebbe alcuna deroga alla disciplina statale in materia di distanze.

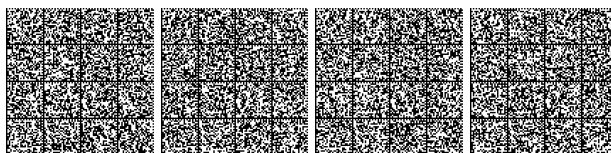
Sarebbe priva di fondamento anche la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento alla violazione degli artt. 24 e 25 del TUE, in quanto la norma censurata non eliminerebbe la necessità, ove ne ricorrano i presupposti, di richiedere e ottenere il certificato di agibilità, limitandosi semplicemente a consentirne l'ottenimento.

2.7.- Con memoria depositata il 18 ottobre 2016, la Regione resistente ha ribadito le proprie difese.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lettere a), b), c), d), h), l) e m); 6, commi 1, lettere c) e g), e 2; 8, comma 3; 9, commi 1, 2 e 6; 12 e 13, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia).

2.- Con un primo ordine di motivi, il ricorrente impugna l'art. 4, comma 1, lettere a), b), c), d), h), l) e m), della citata legge regionale. Queste disposizioni violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali della legislazione statale in materia di «governo del territorio» contenuti nel d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)», di seguito TUE. In particolare, gli interventi assoggettati dal legislatore regionale al regime dell'edilizia libera non sarebbero omogenei a quelli che possono essere eseguiti senza titolo abilitativo ai sensi dell'art. 6, commi 1 e 2, del TUE.



2.1.- Secondo la giurisprudenza costituzionale, la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia di competenza legislativa concorrente fra Stato e regioni del «governo del territorio», vincolando così la legislazione regionale di dettaglio (sentenza n. 303 del 2003; in seguito, sentenze n. 259 del 2014, n. 171 del 2012, n. 309 del 2011).

L'art. 6, comma 6, del TUE prevede che le regioni a statuto ordinario possono estendere la disciplina dell'edilizia libera a «interventi edilizi ulteriori» (lettera *a*), nonché disciplinare «le modalità di effettuazione dei controlli» (lettera *b*). Nel definire i limiti del potere così assegnato alle regioni, questa Corte ha escluso «che la disposizione appena citata permetta al legislatore regionale di sovvertire le “definizioni” di “nuova costruzione” recate dall'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001 (sentenza n. 171 del 2012). L'attività demandata alla regione si inserisce pur sempre nell'ambito derogatorio definito dall'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, attraverso la enucleazione di interventi tipici da sottrarre a permesso di costruire e SCIA (segnalazione certificata di inizio attività). Non è perciò pensabile che il legislatore statale abbia reso cedevole l'intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito, proprio del legislatore dei principi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative, da soggiacere comunque a permesso di costruire. Lo spazio attribuito alla legge regionale si deve quindi sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo» (sentenza n. 139 del 2013). Il limite assegnato al legislatore regionale dall'art. 6, comma 6, lettera *a*), del d.P.R. n. 380 del 2001 sta, dunque, nella possibilità di estendere «i casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma “ulteriori”, ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6» (ancora sentenza n. 139 del 2013).

Su queste basi, va dunque verificato se, in relazione a ciascuna delle categorie di opere incluse - dalle censurate lettere dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Marche n. 17 del 2015 - tra gli interventi edilizi eseguibili senza necessità di titolo abilitativo, il legislatore regionale si sia mantenuto nei limiti di quanto gli è consentito.

2.2.- La lettera *a*) riconduce all'edilizia libera i «movimenti di terra strettamente necessari alla rimodellazione di strade di accesso e aree di pertinenza degli edifici esistenti, sia pubblici che privati, purché non comportino realizzazione di opere di contenimento e comunque con riporti o sterri complessivamente di altezza non superiore a metri 1,00». Tale previsione, secondo il Governo, contrasterebbe con l'art. 6, comma 1, lettera *d*), del TUE.

2.2.1.- In via preliminare, va respinta l'eccezione di inammissibilità della questione prospettata dalla Regione per asserito difetto di motivazione sulle ragioni del contrasto tra la norma regionale e quella statale.

I requisiti di chiarezza e completezza delle ragioni a sostegno della richiesta dichiaratoria di incostituzionalità nei giudizi proposti in via principale risultano soddisfatti nel caso in esame, nella misura richiesta dalla giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 251, n. 233, n. 218, n. 142, n. 82 e n. 32 del 2015). Nel ricorso infatti si possono individuare gli elementi sufficienti per ritenere ammissibile la censura, ossia i termini della questione proposta, la disposizione impugnata, i parametri evocati (*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) ed esso contiene inoltre una sia pure sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata (*ex plurimis*, sentenze n. 3 del 2013 e n. 312 del 2010 e ordinanza n. 123 del 2012).

2.2.2.- Nel merito, la questione è fondata.

L'art. 6, comma 1, lettera *d*), del TUE, prevede che nessun titolo abilitativo è richiesto per i movimenti di terra, ma soltanto se essi sono strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e alle pratiche agro-silvo pastorali. L'esenzione è giustificata dal fatto che si tratta di modificazioni della forma del territorio, non accompagnate dalla realizzazione di opere edilizie, inerenti all'usuale pratica agricola, che verrebbe altrimenti disincentivata con effetti pregiudizievoli anche per la buona manutenzione del territorio.

Le attività di sbancamento del terreno finalizzate a usi diversi da quelli agricoli, se destinate a incidere sul tessuto urbanistico del territorio, sono invece assoggettate a titolo abilitativo edilizio. Al fine di stabilire se i movimenti di terreno costituiscano o meno una trasformazione urbanistica del territorio, occorre valutare l'entità dell'opera che si intende realizzare, potendo gli stessi costituire, sia spostamenti insignificanti sotto il profilo dell'insediamento abitativo, per i quali non è necessario alcun titolo abilitativo, sia rilevanti trasformazioni del territorio, in quanto tali subordinate al preventivo rilascio del permesso di costruire (Corte di cassazione, terza sezione penale, 24 novembre 2011, n. 48479; Corte di cassazione, terza sezione penale, 5 marzo 2008, n. 14243).

I movimenti di terra previsti dalla norma regionale, in quanto «strettamente necessari alla rimodellazione di strade di accesso e aree di pertinenza degli edifici esistenti, sia pubblici che privati, purché non comportino realizzazione di opere di contenimento e comunque con riporti o sterri complessivamente di altezza non superiore a metri 1,00», potenzialmente includono anche opere di sbancamento che, sebbene non preordinate a una successiva costruzione, sono idonee ad alterare la morfologia del territorio, determinando una trasformazione permanente del suolo non edificato.



La scelta del legislatore regionale non è, dunque, coerente con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, le corrispondenti ipotesi di sottrazione a permesso di costruire e SCIA.

2.3.- La lettera *b)* riguarda «le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, compresa l'eventuale necessaria rimodellazione del terreno anche per aree di sosta nei limiti indicati alla lettera *a)*, che siano contenute entro l'indice di permeabilità ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate».

Il Governo lamenta che, in difformità dall'art. 6, comma, 2, lettera *c)*, del TUE, la norma regionale, da un lato, non prevede l'obbligo di presentare la comunicazione di inizio lavori (CIL); dall'altro consentirebbe la realizzazione di intercapedini interamente interrate senza riprodurre il limite della loro non accessibilità.

2.3.1.- La questione è fondata.

Ai fini dell'accoglimento è dirimente il fatto che, mentre la norma statale subordina la medesima tipologia di interventi alla previa comunicazione dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato al comune, la previsione regionale non impone analogo onere formale.

Come questa Corte ha recentemente statuito, «[l]e regioni possono sì estendere la disciplina statale dell'edilizia libera ad interventi "ulteriori" rispetto a quelli previsti dai commi 1 e 2 dell'art. 6 del TUE, ma non anche differenziarne il regime giuridico, dislocando diversamente gli interventi edilizi tra le attività deformalizzate, soggette a cil e cila. L'omogeneità funzionale della comunicazione preventiva (asseverata o meno) rispetto alle altre forme di controllo delle costruzioni (permesso di costruire, DIA, SCIA), deve indurre a riconoscere alla norma che la prescrive - al pari di quelle che disciplinano i titoli abilitativi edilizi - la natura di principio fondamentale della materia del "governo del territorio", in quanto ispirata alla tutela di interessi unitari dell'ordinamento e funzionale a garantire un assetto coerente su tutto il territorio nazionale, limitando le differenziazioni delle legislazioni regionali» (sentenza n. 231 del 2016). Ne consegue che è precluso al legislatore regionale di discostarsi dalla disciplina statale e di rendere talune categorie di opere totalmente libere da ogni forma di controllo, sia pure indiretto mediante denuncia.

La rilevata antinomia non è superabile in via di interpretazione conforme. Il significato fatto palese dalla lettera dell'art. 4, comma 1, è chiaro nel senso che gli interventi in essa individuati sono eseguibili senza necessità di comunicazione preventiva. Solo gli interventi indicati nel successivo art. 5 sono effettuati previa CIL. È vero che l'art. 1, comma 3, della legge regionale impugnata rinvia alla normativa statale vigente «per quanto da essa non espressamente previsto», ma tale ultima precisazione non consente di rimodulare in via interpretativa l'impianto sistematico in cui si colloca la previsione censurata, connotato da una rigida classificazione delle categorie di opere edilizie e del loro regime giuridico.

Anche il profilo di censura relativo alla inclusione nel regime della edilizia libera delle «intercapedini interamente interrate», senza che sia riprodotto il limite della loro "non accessibilità", appare fondato. L'accessibilità dell'intercapedine, infatti, ne altera la funzione da volume tecnico a vero e proprio "vano" potenzialmente utilizzabile a diversi fini. Anche in questo caso, dunque, la Regione ha individuato e liberalizzato un intervento edilizio "nuovo" e non semplicemente "ulteriore" rispetto alle previsioni dell'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001.

2.4.- La lettera *c)*, riguardante «la realizzazione di rampe e pedane per l'abbattimento e superamento delle barriere architettoniche per dislivelli inferiori a metri 1,00», viene impugnata dal Governo per contrasto con l'articolo 6, comma 1, lettera *b)*, del TUE.

2.4.1.- Anche questa censura è fondata.

Gli interventi di rimozione delle barriere architettoniche che «comportino la realizzazione di rampe o ascensori esterni» sono espressamente esclusi dall'articolo 6, comma 1, lettera *b)*, del TUE dal regime dell'attività edilizia libera. Le opere necessarie alla loro realizzazione, compresi i manufatti che alterino la sagoma, rientrano invece nell'ambito applicativo dell'art. 22 del TUE e sono quindi soggette a SCIA (Consiglio di Stato, sezione sesta, 24 novembre 2010, n. 7129). Con tali previsioni, da considerare come principi fondamentali della materia, la norma regionale si pone quindi in contrasto.

2.5.- La lettera *d)* - nella parte in cui non prevede l'obbligo di presentare la CIL per gli interventi consistenti nella realizzazione di «aree ludiche senza fini di lucro» e di «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici senza creazione di volumetria e con esclusione delle piscine» - violerebbe, secondo il Governo, l'art. 6, comma 2, lettera *e)*, del TUE, che subordina tale tipologia di intervento a previa comunicazione.

2.5.1.- L'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione sollevata dalla regione non è fondata. I termini della questione sollevata dallo Stato sono chiaramente identificabili nel ricorso che offre anche un'argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità.

2.5.2.- Nel merito la questione è fondata.



Mentre la norma statale subordina la stessa tipologia di interventi alla previa comunicazione dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato, la previsione regionale non impone analogo onere formale. Il contrasto con la disciplina statale non è escluso dalla precisazione, contenuta nella norma regionale, che la realizzazione delle aree ludiche e delle opere di arredo non deve comportare «creazione di volumetria» e che da esse va esclusa la realizzazione «delle piscine». Anche l'art. 6, comma 2, lettera *e*), del TUE, deve essere interpretato nel senso di escludere dal suo ambito applicativo, sia gli interventi volti alla creazione di nuove volumetrie (ad esempio: spogliatoi e docce), sia la costruzione di piscine, in quanto opere comportanti l'effettuazione di scavi e, come tali, del tutto estranee alla nozione di edilizia libera; ma questo non rileva quanto alla circostanza che la norma regionale non subordina a CIL gli interventi in essa previsti, mentre tale subordinazione non può essere omessa, alla stregua di quanto previsto, come principio, dalla legge statale.

L'interpretazione costituzionalmente orientata della previsione della lettera *d*) non appare percorribile per gli stessi motivi indicati sopra al paragrafo 2.3.1., con riferimento alla impossibilità di rimodulare in via interpretativa l'impianto sistematico in cui si colloca la previsione censurata, connotato da una rigida classificazione delle categorie di opere edilizie e del loro regime giuridico.

2.6.- La lettera *h*) - che, nel suo combinato disposto con l'art. 5, commi 1 e 2, esclude dall'obbligo di presentare la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato (cila) «le opere interne a singole unità immobiliari, ivi compresi l'eliminazione, lo spostamento e la realizzazione di aperture e pareti divisorie interne che non costituiscono elementi strutturali, sempre che non comportino aumento del numero delle unità immobiliari o implichino incremento degli standard urbanistici» - si pone, secondo il Governo, in contrasto con l'art. 6, comma 2, lettera *a*), e comma 4, del TUE, che subordina gli interventi di manutenzione straordinaria a tale adempimento.

2.6.1.- In via preliminare, la Regione eccepisce che la questione sarebbe inammissibile poiché ciò che la difesa erariale realmente contesta sarebbe la previsione contenuta nell'art. 5, comma 1, che esclude l'ipotesi in esame dall'assoggettamento alla cila e che non sarebbe stata oggetto di impugnazione, come risulterebbe sia dal ricorso che dalla delibera di autorizzazione del Consiglio dei ministri.

L'eccezione non è fondata perché la disciplina pertinente alla censura è esattamente quella risultante dall'art. 4, comma 1, lettera *h*), in combinato disposto con l'art. 5, commi 1 e 2, e perché a tali previsioni fanno concordemente riferimento sia il ricorso, sia la deliberazione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

2.6.2.- Nel merito, la questione è fondata.

Ai sensi dell'art. 6, comma 2, lettera *a*), del TUE, sono soggetti a CILA «gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *b*), ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio». La manutenzione straordinaria è dunque sottoposta a CILA quando interessi la rinnovazione o sostituzione di parti interne delle singole unità immobiliari e quelle esterne non strutturali. Le corrispondenti categorie di opere prese in considerazione dalla impugnata lettera *h*) non sono invece assoggettate a comunicazione asseverata (CILA), e neppure a comunicazione semplice (CIL).

Il contrasto con la norma statale non è escluso - come sostiene la Regione - dal fatto che si tratta di interventi di minimo impatto, giacché nella disciplina statale i sopra indicati interventi di manutenzione straordinaria sono sempre soggetti a previa comunicazione, anche quando «non comportino aumento del numero delle unità immobiliari o non implichino incremento degli standard urbanistici».

2.7.- La lettera *l*) dell'art. 4, comma 1, della legge impugnata riconduce all'attività edilizia libera le «opere da realizzare nell'ambito di stabilimenti industriali, intese ad assicurare la funzionalità dell'impianto e il suo adeguamento tecnologico, purché non modifichino le caratteristiche complessive in rapporto alle dimensioni dello stabilimento, siano interne al suo perimetro o area di pertinenza e non incidano sulle sue strutture». La disposizione regionale precisa che «[t]ali opere riguardano: 1) le costruzioni che non prevedono e non sono idonee alla presenza di manodopera, realizzate con lo scopo di proteggere determinati apparecchi o sistemi, quali cabine per trasformatori o per interruttori elettrici, cabine per valvole di intercettazione fluidi, site sopra o sotto il livello di campagna, cabine per stazioni di trasmissione dati e comandi o per gruppi di riduzione purché al servizio dell'impianto; 2) i sistemi per la canalizzazione dei fluidi mediante tubazioni, fognature e simili, realizzati all'interno dello stabilimento stesso; 3) i serbatoi fino a metri cubi tredici per lo stoccaggio e la movimentazione dei prodotti e le relative opere; 4) le opere a carattere precario o facilmente amovibili, quali garitte, chioschi per l'operatore di pese a bilico, per posti telefonici distaccati, per quadri di comando di apparecchiature non presidiate; 5) le installazioni di pali porta tubi in metallo e conglomerato armato, semplici e composti; 6) le passerelle con sostegni in metallo o conglomerato armato per l'attraversamento delle strade interne con tubazioni di processo e servizi; 7) le trincee a cielo aperto, destinate a raccogliere tubazioni di processo e servizi, nonché le canalizzazioni fognanti aperte e le relative vasche di trattamento e decantazione; 8) i basamenti, le incastellature di sostegno e le apparecchiature all'aperto per la modifica e il miglioramento di impianti esistenti; 9) la separazione di aree interne allo stabilimento realizzata mediante muretti e rete ovvero in muratura; 10) le attrezzature



semifisse per il carico e lo scarico da autobotti e ferro cisterne, come bracci di scarichi e pensiline, ovvero da navi, come bracci di sostegno delle manichette; 11) le attrezzature per la movimentazione di materie prime e prodotti alla rinfusa e in confezione, quali nastri trasportatori ed elevatori a tazze; 12) le coperture estensibili poste in corrispondenza delle entrate degli stabilimenti a protezione del carico e dello scarico delle merci; 13) le canne fumarie e altri sistemi di adduzione e di abbattimento».

Quanto previsto alla lettera *h*), lamenta il ricorrente, violerebbe i principi fondamentali della materia del «governo del territorio», in quanto ricondurrebbe all'attività edilizia libera una serie di fattispecie che la normativa statale subordina a permesso di costruire, a SCIA, ovvero a CIL.

2.7.1.- L'eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione per genericità e difetto di motivazione è fondata.

La censura ha ad oggetto innanzitutto indistintamente l'intero contenuto normativo della lettera *l*), nonostante la disposizione sia composta da una pluralità di proposizioni normative alquanto articolate e diverse. Il ricorso, inoltre, non specifica in relazione a quali parti delle plurime norme statali evocate a parametro interposto si determinerebbe il lamentato contrasto. L'indiscriminata impugnazione di previsioni dal contenuto assai eterogeneo determina una inevitabile genericità e oscurità delle censure. Per le stesse ragioni, le argomentazioni svolte dalla ricorrente a sostegno dell'impugnazione «non raggiungono quella soglia minima di chiarezza e completezza cui è subordinata l'ammissibilità delle impugnative in via principale (*cf. ex plurimis*, sentenza n. 312 del 2013)» (sentenza n. 88 del 2014).

2.8.- La lettera *m*) - riferita alle «opere necessarie a consentire lavorazioni eseguite all'interno di locali chiusi, anche comportanti modifiche nell'utilizzo dei locali adibiti a esercizio d'impresa» - contrasta secondo il Governo con l'art. 6, comma 2, lettera *e-bis*, del TUE, che espressamente assoggetta a CILA le «modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa, sempre che non riguardino le parti strutturali, ovvero le modifiche della destinazione d'uso dei locali adibiti ad esercizio d'impresa». La previsione statale evocata dal Governo a parametro interposto è stata introdotta dall'art. 13-*bis*, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, e successivamente modificata dall'art. 17, comma 1, lettera *c*), numero 1), lettera *b*), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, e ha la finalità di semplificare le trasformazioni edilizie preordinate allo svolgimento di attività d'impresa.

2.8.1.- La questione è fondata sotto un duplice profilo.

In primo luogo, la norma regionale, a differenza di quella statale, non prescrive alcuna comunicazione preventiva, neppure semplice, per la realizzazione dei lavori individuati, mentre alla regione non è consentito di discostarsi dalle scelte legislative statali attinenti al regime dei titoli edilizi, alla luce di quanto esposto sopra circa la loro natura di principi fondamentali della materia.

In secondo luogo, il legislatore statale limita espressamente la possibilità di realizzare mediante CILA interventi sui fabbricati adibiti a esercizio di impresa ai soli casi in cui non interessino le parti strutturali ovvero modifichino la destinazione d'uso dei locali adibiti a esercizio d'impresa. Nessuna delle due limitazioni ricorre nella disposizione impugnata.

L'interpretazione riduttiva costituzionalmente orientata prospettata dalla resistente non appare percorribile per gli stessi motivi sopra indicati al paragrafo 2.3.1., con riferimento alla impossibilità di rimodulare in via interpretativa l'impianto sistematico in cui la previsione censurata si colloca, connotato da una rigida classificazione delle categorie di opere edilizie e del loro regime giuridico.

3.- L'art. 6, commi 1, lettere *c*) e *g*), e comma 2, consente di realizzare mediante SCIA (invece che tramite permesso di costruire o DIA alternativa al permesso di costruire), gli interventi di «ristrutturazione edilizia», di «demolizione parziale e integrale di manufatti edilizi», nonché quelli di cui «all'articolo 22, comma 3, del D.P.R. n. 380/2001».

Secondo il Governo tali previsioni contrastano con l'art. 10, comma 1, lettera *c*), e con l'art. 22, comma 3, lettera *a*), del TUE, che devono ritenersi principi fondamentali in materia di governo del territorio, afferenti al regime dei titoli abilitativi, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera *c*), del TUE, le opere di ristrutturazione edilizia necessitano di permesso di costruire se consistenti in interventi che portano a un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportano modifiche del volume o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportano mutamenti della destinazione d'uso (ristrutturazione edilizia). In via residuale, sono soggetti invece a SCIA i restanti interventi di ristrutturazione cosiddetta «leggera» (compresi gli interventi di demolizione e ricostruzione che non rispettino la sagoma dell'edificio preesistente).



L'art. 22, comma 3, del TUE, si occupa di tre diverse tipologie di interventi edificatori: la ristrutturazione di cui all'art. 10, comma 1, lettera c), del TUE; gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica disciplinati da piani attuativi comunque denominati; gli interventi di nuova costruzione direttamente esecutivi di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche. Per la loro realizzazione si consente all'interessato, per ragioni di carattere acceleratorio, di optare, in alternativa al permesso di costruire, per la presentazione della DIA (cosiddetta "super DIA"). La facoltà di scelta esaurisce i propri effetti sul piano prettamente procedimentale, mentre su quelle sostanziale (dei presupposti), penale e contributivo, resta ferma l'applicazione della disciplina dettata per gli interventi soggetti a permesso di costruire.

3.1.- Ciò premesso, le censure rivolte all'art. 6, comma 1, lettere c) e g), della legge reg. Marche n. 17 del 2015, non sono fondate, perché le previsioni contestate non contraddicono il regime edilizio dettato dal TUE. L'art. 6, comma 1, si apre infatti con la precisazione che sono soggetti alla SCIA gli interventi non riconducibili al permesso di costruire. Esso va quindi pianamente interpretato nel senso che si riferisce soltanto agli interventi di ristrutturazione edilizia cosiddetta "leggera", che, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del TUE, non sono subordinati al rilascio del permesso di costruire.

3.2.- Per motivi speculari, il comma 2 dell'art. 6 è invece costituzionalmente illegittimo, in quanto assoggetta a SCIA gli interventi di ristrutturazione cosiddetta "pesante", gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica disciplinati da piani attuativi, gli interventi di nuova costruzione direttamente esecutivi di strumenti urbanistici generali. Per tali categorie di opere, come visto sopra, l'art. 22, comma 3, del TUE, prescrive invece il permesso di costruire o, alternativamente, la "super DIA".

4.- Il Governo impugna poi l'art. 8, comma 3, della legge reg. Marche n. 17 del 2015, secondo cui: «Non costituiscono inoltre variazioni essenziali rispetto al titolo abilitativo il mancato completamento degli interventi o la realizzazione di minori superfici o volumetrie o altezze o parziali riduzioni dell'area di sedime, di maggiori distacchi, purché gli interventi non comportino difformità dalle prescrizioni del titolo abilitativo medesimo o da norme o piani urbanistici».

Secondo il Governo la previsione contrasta con la disposizione di principio contenuta all'art. 34, comma 2-ter, del TUE, secondo cui: «Ai fini dell'applicazione del presente articolo, non si ha parziale difformità dal titolo abilitativo in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali».

4.1.- In accoglimento dell'eccezione formulata dalla Regione Marche, la questione deve essere dichiarata inammissibile.

Il Governo formula la questione in termini meramente assertivi, generici e formali, ponendo a confronto il testo della norma regionale con quella statale avente ad oggetto la disciplina delle difformità parziali, senza motivare specifici profili di contraddizione tra le due disposizioni e senza tenere conto del fatto che si tratta di disposizioni aventi un oggetto diverso: la norma regionale infatti esemplifica le variazioni essenziali al progetto assentito (in attuazione peraltro dell'art. 32, comma 1, del TUE), mentre la norma statale evocata a parametro interposto disciplina le sanzioni per gli «interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire». La carenza assoluta di argomenti a sostegno dell'impugnativa e l'impossibilità di ricostruirne altrimenti il senso ne preclude irrimediabilmente lo scrutinio nel merito (*ex plurimis*, sentenze n. 8 del 2014, n. 272, n. 22 e n. 8 del 2013).

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 9, commi 1, 2 e 6, della legge reg. Marche n. 17 del 2015, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. In particolare, la disposizione regionale - nella parte in cui prevede che il Comune «può autorizzare a titolo temporaneo interventi edilizi» riguardanti opere pubbliche o di pubblico interesse e attività produttive, «ancorché difformi dalle previsioni degli strumenti urbanistici comunali adottati o approvati, destinati al soddisfacimento di documentate esigenze di carattere improrogabile e transitorio non altrimenti realizzabili» - si porrebbe in contrasto innanzitutto con l'art. 7, comma 1, lettera b), del TUE, che esenta le opere pubbliche da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e opere pubbliche di interesse statale dal rispetto delle norme del titolo del TUE, a condizione che sia accertata la «conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, e successive modificazioni». Per altro verso, la disposizione regionale contrasterebbe anche con l'art. 14, comma 1, del TUE, che non consente il rilascio di permesso di costruire in deroga per le attività produttive. Aggiunge ancora il ricorrente che, attraverso il permesso di costruire "temporaneo", la norma censurata avrebbe inoltre introdotto un nuovo titolo abilitativo, non previsto dalla legislazione statale, invadendo così la competenza legislativa statale in materia di «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Va premesso che, sebbene nelle conclusioni del ricorso siano richiamati soltanto i commi 1, 2 e 6, il tenore delle censure investe l'intero contenuto dell'art. 9, il quale delinea la disciplina unitaria di un medesimo istituto.



5.1.- La questione è fondata.

La disposizione impugnata contraddice, in primo luogo, le norme statali che disciplinano il regime edilizio delle opere pubbliche e di interesse pubblico (art. 7 del TUE). Per le «opere pubbliche, da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale» e per le «opere pubbliche di interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti, ovvero da concessionari di servizi pubblici», oltre a non essere dovuto il contributo di costruzione (art. 17, comma 3, del TUE), non è necessario acquisire il permesso di costruire, né presentare la denuncia di inizio attività (art. 7, comma 1, lettera b, del TUE), essendo prescritto, in luogo di essi, l'accertamento della conformità urbanistica ed edilizia delle opere, tramite lo specifico procedimento disciplinato dal d.P.R. 18 aprile 1994, n. 383 (Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale).

Mentre dunque la norma statale non prescrive un titolo abilitativo per le opere pubbliche o di interesse pubblico, ma le sottopone alla osservanza delle prescrizioni edilizie e urbanistiche tramite un apposito procedimento di controllo, la norma regionale ha coniato, per le medesime opere, un atto di assenso "precario" non riconducibile ad alcuno dei "tipi" disciplinati dal testo unico dell'edilizia. La violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 7 del TUE non è, sotto questo primo profilo, contestabile.

5.2.- L'art. 9 della legge reg. Marche n. 17 del 2015 contraddice anche l'art. 14 del TUE che consente, a talune condizioni, il rilascio del permesso di costruire in deroga alla disciplina urbanistica ed edilizia.

Il permesso di costruire in deroga, ai sensi del comma 1 dell'art. 14 del TUE, può essere rilasciato solo per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del Consiglio comunale, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza. Il permesso in deroga può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza fra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi e può essere disposto solo se sussiste uno specifico interesse pubblico prevalente rispetto agli interessi che hanno trovato considerazione e riconoscimento negli atti di pianificazione territoriale (sul punto, Consiglio di Stato, sezione quinta, 20 dicembre 2013, n. 6136).

La possibilità di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali, che l'art. 14, comma 1, del TUE riserva agli edifici e agli impianti pubblici e di interesse pubblico, è stata recentemente integrata da una nuova previsione (comma 1-bis), introdotta dall'art. 17, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 133 del 2014. In particolare, per gli interventi di ristrutturazione edilizia, attuati anche in aree industriali dismesse, è prevista la possibilità di costruire «anche in deroga alle destinazioni d'uso». La previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico è peraltro subordinata alla condizione che il mutamento di destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta esistente prima del programmato intervento di ristrutturazione.

Alla luce di quanto esposto, è evidente che l'autorizzazione temporanea introdotta dalla disposizione regionale censurata contrasta sotto più profili con la disciplina statale del permesso di costruire in deroga.

Le difformità concernono: il procedimento, poiché la disciplina statale richiede una previa deliberazione del Consiglio comunale, mentre l'art. 9 della legge reg. Marche n. 17 del 2015 stabilisce soltanto che l'autorizzazione temporanea «è rilasciata secondo le modalità previste nel regolamento edilizio comunale» (comma 3); i presupposti, in quanto la disciplina statale non prevede, come invece la norma regionale, alcuna possibilità di deroga per gli interventi edilizi riguardanti generiche «attività produttive», a meno che non si tratti di ristrutturazione edilizia (di cui all'art. 14, comma 1-bis, del TUE); le finalità, in quanto l'istituto statale è volto a soddisfare esigenze costruttive stabili e non «esigenze di carattere improrogabile e transitorio non altrimenti realizzabili» (comma 1 dell'art. 9 della legge regionale); gli effetti, in quanto il permesso disciplinato dall'art. 14 del TUE consente di derogare (in via definitiva) ai soli limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza fra i fabbricati, mentre la norma regionale sembra autorizzare qualsivoglia difformità rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali adottati o approvati.

Ne consegue che, anche sotto questo profilo, il legislatore regionale ha introdotto una deroga non consentita al regime statale dei titoli abilitativi, il quale come più volte ricordato costituisce principio fondamentale della materia concorrente «governo del territorio».

5.3.- Al di là dei profili sopra esaminati, va rimarcato, quale ulteriore motivo di accoglimento della questione, che è in ogni caso precluso al legislatore regionale di introdurre atti di assenso all'esecuzione di opere edilizie del tutto "atipici" rispetto a quelli disciplinati dal testo unico dell'edilizia. Il regime dei titoli abilitativi - quanto a presupposti, procedimento ed effetti - costituisce principio fondamentale della materia concorrente del «governo del territorio» rimesso alla potestà legislativa dello Stato.

6.- Secondo il Governo l'art. 12 della legge reg. Marche n. 17 del 2015 contrasta con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali delle materie «protezione civile» e «governo del territorio» desunti dagli artt. 84 e 88 del TUE. Quest'ultimo articolo, in particolare, riconoscerebbe soltanto al Ministro per le infrastrutture e i



trasporti la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche.

6.1.- In via preliminare, va respinta l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla Regione resistente, sul presupposto che il ricorso non chiarirebbe i termini del contrasto tra la norma censurata e i principi fondamentali della materia, individuata indifferentemente nel «governo del territorio» e nella «protezione civile».

Il ricorso, sebbene molto conciso, rende «ben identificabili i termini delle questioni proposte, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale (sentenza n. 241 del 2012)» (sentenza n. 176 del 2015). In particolare, da esso si comprendono agevolmente i termini del contrasto sollevato: il Governo ha evidentemente inteso censurare le difformità, in termini di parametri costruttivi, tra il contenuto della norma regionale e la disciplina statale recante i principi fondamentali della materia nel settore delle costruzioni in zone sismiche.

6.2.- Nel merito, la questione è fondata.

La giurisprudenza costituzionale ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che incidono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche all'ambito materiale del «governo del territorio» e a quello relativo alla «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 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). La stessa giurisprudenza assegna inoltre valenza di «principio fondamentale» alle disposizioni contenute nel Capo IV della Parte II del d.P.R. n. 380 del 2001, intitolato «Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche», che prevedono adempimenti procedurali, quando questi ultimi rispondano a esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico.

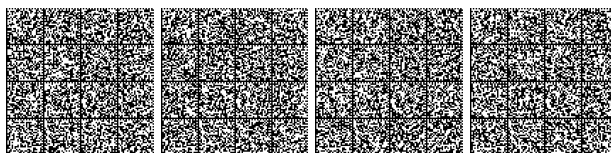
La disciplina statale che rimette a decreti del Ministro l'approvazione delle norme tecniche per le costruzioni la cui sicurezza possa interessare la pubblica incolumità, da realizzarsi in zone dichiarate sismiche (artt. 83 e 84 del TUE), costituisce chiara espressione di un principio fondamentale, come tale vincolante anche per le Regioni. Il legislatore statale ha inteso dettare una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, con l'obiettivo di garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, un regime unico, valido per tutto il territorio nazionale, in un settore nel quale entrano in gioco valutazioni altamente tecniche.

Per le stesse ragioni, anche l'art. 88 del TUE - il quale riconosce soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche - esprime, secondo la giurisprudenza della Corte, un principio fondamentale della materia (sentenza n. 254 del 2010).

La difesa regionale non coglie poi nel segno affermando che gli artt. 84 e 88 del TUE si occuperebbero dei parametri costruttivi relativi alla costruzione di edifici in zone sismiche con esclusivo riferimento agli edifici di nuova costruzione, mentre la norma regionale riguarderebbe interventi edilizi su edifici preesistenti.

L'intera normativa riguardante le opere da realizzarsi in zone dichiarate sismiche ha come punto di riferimento del proprio ambito applicativo, non il concetto di nuova costruzione, bensì quello di «tutte le costruzioni la cui sicurezza possa comunque interessare la pubblica incolumità» (art. 83 del TUE). Il legislatore applica cioè una nozione trasversale, indifferente e autonoma rispetto a quella utilizzata ai fini di altre classificazioni operanti nella disciplina edilizia, e tale da essere tendenzialmente omnicomprensiva di tutte le vicende in cui venga in questione la realizzazione di una opera edilizia rilevante per la pubblica incolumità (Consiglio di Stato, sezione quarta, 12 giugno 2009, n. 3706). Pertanto, la circostanza che l'opera da realizzare consista in interventi sul patrimonio edilizio esistente non mette in dubbio il fatto che possa trattarsi comunque di una costruzione da realizzarsi in zona sismica, e quindi ricompresa nell'ambito di applicazione degli artt. 84 e 88 del TUE.

Ciò premesso, l'art. 84 TUE non consente che l'art. 12 della legge reg. Marche n. 17 del 2015 introduca deroghe per l'inserimento di (peraltro non meglio precisati) «elementi strutturali finalizzati, nell'ambito di un progetto complessivo, a ridurre la vulnerabilità sismica dell'intero edificio». Tanto meno consente che venga introdotto un complesso rilevante di deroghe come quello previsto nella legge regionale impugnata, consistenti in: incrementi di altezza; riduzioni delle distanze dal confine di proprietà; mancato computo ai fini del calcolo della volumetria delle superfici, delle altezze e delle distanze; possibilità di rilasciare il titolo abilitativo in difformità rispetto a quanto stabilito negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi comunali (sia pure fatte salve eventuali limitazioni imposte da specifici vincoli storici, ambientali, paesaggistici, igienico-sanitari e di sicurezza); inapplicabilità delle disposizioni in materia di densità edilizia e di altezza per le edificazioni nelle zone di tipo E di cui agli articoli 7 e 8 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività



collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765).

7.- L'articolo 13 della legge reg. Marche n. 17 del 2015 in tema di recupero dei sottotetti degli edifici esistenti al 30 giugno 2014, nella parte in cui non prevede il rispetto delle distanze minime di cui al d.m. n. 1444 del 1968, violerebbe secondo il ricorrente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento all'articolo 2-bis del TUE.

La medesima norma regionale inoltre, «ove prevede di consentire l'agibilità», contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «governo del territorio», in relazione agli artt. 24 e 25 del TUE che disciplinano il certificato di agibilità.

7.1.- L'eccezione di inammissibilità per genericità delle censure è infondata, in quanto le questioni sono adeguatamente motivate con l'indicazione degli elementi idonei a far comprendere il senso della lamentata violazione dei parametri invocati.

7.2.- Nel merito, il contrasto tra la norma regionale e l'art. 2-bis del TUE, non sussiste.

La norma regionale si limita a stabilire che «sono consentiti, anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali, il recupero a fini abitativi e l'agibilità, senza modifica della sagoma dell'edificio, dei sottotetti esistenti alla data del 30 giugno 2014, legittimamente realizzati o condonati», purché siano rispettati una serie di limiti di altezza e di rapporto «illuminotecnico».

Non solo dunque la norma non autorizza alcuna deroga alle distanze minime tra fabbricati e agli standard urbanistici, ma si deve ritenere che faccia salvo il rispetto di questi parametri, come è confermato anche dall'art. 1, comma 3, della medesima legge reg. Marche n. 17 del 2015, in cui l'art. 13 impugnato si inserisce, secondo il quale: «[p]er quanto non previsto, si applica la normativa statale vigente».

7.3.- Anche la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli artt. 24 e 25 del TUE non è fondata.

Avuto riguardo al suo tenore letterale, va escluso che la norma impugnata elimini l'obbligo di sottoporre a controllo, attraverso la prescrizione del certificato di agibilità, gli interventi di recupero dei sottotetti che possono comportare un sensibile rischio di peggioramento delle condizioni igienico-sanitarie dell'edificio o degli impianti in questione. Essa va quindi logicamente interpretata nel senso che, dal punto di vista edilizio, il recupero dei sottotetti - ove ne ricorrano i requisiti di igiene e salubrità - consente di ottenere il certificato di agibilità, ferma restando ovviamente la necessità di conseguire in concreto il rilascio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettere a), b), c), d), h) e m), della legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Marche n. 17 del 2015;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Marche n. 17 del 2015;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione Marche n. 17 del 2015;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera l), della legge della Regione Marche n. 17 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge della Regione Marche n. 17 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettere c) e g), della legge della Regione Marche n. 17 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;



8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Marche n. 17 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

T_160282

N. 283

Sentenza 22 novembre - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Cessione di beni immobili provinciali trasferiti dallo Stato e da amministrazioni statali - Individuazione dei titolari del diritto di prelazione - Modalità di esternazione della volontà di alienare dell'ente pubblico.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 gennaio 1987, n. 2 (Norme per l'amministrazione del patrimonio della Provincia autonoma di Bolzano), art. 20-ter, commi 1, lettere b) e d), e 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 dell'art. 20-ter, commi 1, lettere b) e d), e 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 gennaio 1987, n. 2 (Norme per l'amministrazione del patrimonio della Provincia autonoma di Bolzano), promosso dal Tribunale ordinario di Bolzano nel procedimento vertente tra S.Z. e A.T. e la Provincia autonoma di Bolzano, con ordinanza del 20 febbraio 2015, iscritta al n. 115 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

udito l'avvocato Michele Costa per la Provincia autonoma di Bolzano.



Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Bolzano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 20-ter, comma 1, lettere *b*) e *d*), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 gennaio 1987, n. 2 (Norme per l'amministrazione del patrimonio della Provincia autonoma di Bolzano), nonché, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., dell'art. 20-ter, comma 4, della medesima legge, nel testo originario antecedente la sostituzione operata dall'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2007, n. 6 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori).

1.1.- Il rimettente espone in punto di fatto che:

- l'attore ha fatto valere un diritto di riscatto su alcuni fondi agricoli siti nel Comune di Glorenza;
- con delibera del 26 luglio 2004, pubblicata all'albo del citato Comune dal 26 agosto al 24 settembre 2004, era stato redatto un elenco di beni immobili provinciali da alienare comprensivo di tali fondi;
- il successivo 18 ottobre 2005 essi erano stati venduti dalla Provincia autonoma di Bolzano ad altro soggetto, entrambi convenuti nel giudizio *a quo*;
- il 20 novembre 2005 l'attore aveva presentato domanda di acquisto di tali fondi, indicando i suoi titoli di preferenza;
- con lettera del 26 gennaio 2006 la Provincia autonoma aveva comunicato all'attore che gli immobili in questione erano già stati venduti e che aveva presentato domanda oltre il termine fissato dalla legge provinciale.

1.2.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva che il diritto di riscatto fatto valere dall'attore è previsto dall'art. 20-ter della legge provinciale n. 2 del 1987 - introdotto dall'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2002, n. 9 (Modifiche della legge provinciale 21 gennaio 1987, n. 2, recante "Norme per l'amministrazione del patrimonio della Provincia Autonoma di Bolzano") - regolante la dismissione degli «ex beni dello Stato», ossia i beni trasferiti alla Provincia autonoma, ai sensi dei decreti legislativi 2 settembre 1997, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, e delega alle province autonome di Trento e Bolzano di funzioni amministrative dello Stato in materia di viabilità) e 21 dicembre 1998, n. 495 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al D.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115, in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione).

Tale articolo, in particolare, prevede, al comma 1, diverse "categorie preferenziali" e dispone, al comma 4, che i titoli di preferenza devono essere fatti valere, a pena di decadenza, entro tre mesi dalla pubblicazione dell'elenco dei beni immobili da dismettere.

Questa preferenza equivarrebbe a un diritto di prelazione, poiché con essa il legislatore provinciale ha assegnato a determinate categorie di persone, nell'ordine indicato dal comma 1, lettere da *b*) a *d*), il diritto di acquistare i fondi agricoli di provenienza statale; e perché la disposizione fa riferimento ai beneficiari del diritto di prelazione agraria regolato dalle leggi 26 maggio 1965, n. 590 (Disposizioni per lo sviluppo della proprietà coltivatrice) e 14 agosto 1971, n. 817 (Disposizioni per il rifinanziamento delle provvidenze per lo sviluppo della proprietà coltivatrice).

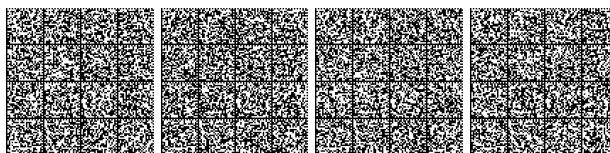
La legge provinciale, tuttavia, regolerebbe tale diritto in modo differente dalla normativa statale, non corrispondendo né le categorie dei beneficiari né il loro ordine di preferenza.

Ed infatti, ai sensi dell'art. 20-ter citato, il diritto di prelazione spetta anche a quei coltivatori diretti che, prima dell'entrata in vigore dei decreti legislativi n. 320 del 1997 e n. 495 del 1998, hanno coltivato i fondi de facto, quindi a prescindere dall'esistenza di un rapporto contrattuale (affitto, mezzadria, et cetera).

La legislazione statale, invece, non conoscerebbe tale categoria e del pari sconosciuta sarebbe quella degli espropriati o dei loro successori legali prevista dal comma 1, lettera *c*), della disposizione provinciale. Entrambe queste categorie, poi, sarebbero preferite ai confinanti (contemplati alla lettera *d* del comma 1).

1.2.1.- Fatte tali premesse interpretative, il rimettente osserva che, alla stregua della legislazione provinciale, la domanda attorea dovrebbe essere rigettata, poiché l'intenzione di fare valere il diritto di prelazione sarebbe stata manifestata oltre il termine decadenziale previsto dall'art. 20-ter, comma 4.

Per contro, in caso di accoglimento della questione di costituzionalità, la fattispecie andrebbe decisa alla stregua della normativa statale: essendo l'attore coltivatore diretto e confinante con le particelle controverse, e non essendogli stata comunicata l'intenzione di venderle tramite lettera raccomandata con avviso di ricevimento, sussisterebbero tutti i presupposti per l'esercizio del diritto di riscatto previsto dalle leggi n. 590 del 1965 e n. 817 del 1971.



Anche laddove fosse fondata esclusivamente la questione di costituzionalità del comma 4, riguardante la forma della denuntiatio, la domanda attrice andrebbe comunque accolta alla stregua della legislazione provinciale, sussistendo tutte le condizioni da questa fissate per l'esercizio del diritto di prelazione.

Il Tribunale ordinario di Bolzano, infine, rileva che l'art. 20-ter, comma 4, è stato novellato dall'art. 38 della legge provinciale n. 6 del 2007, che ha introdotto l'obbligo di comunicazione individuale, a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento, nei confronti dei titolari dei diritti di prelazione di cui al comma 1, lettere *b*) e *d*), ovverosia degli affittuari/coltivatori (anche di fatto) e dei confinanti.

Tale modifica, tuttavia, non avrebbe rilievo nel giudizio *a quo*, essendo stata introdotta in epoca successiva alla vendita, che quindi resterebbe regolata dalla versione originaria del comma 4.

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che il legislatore provinciale, con l'art. 20-ter, commi 1, lettere *b*) e *d*) (ma il discorso varrebbe anche per la lettera *c* non censurata), e 4, abbia violato, in primo luogo, la competenza statale in materia di ordinamento civile.

Il comma 1, alle lettere *b*) e *c*), individuerrebbe, infatti, due categorie (i coltivatori diretti di fatto e gli espropriati e i loro successori legali) di titolari di diritti di prelazione agraria ulteriori rispetto a quelle previste dalla legislazione statale, antependole a quella dei confinanti (comma 1, lettera *d*), tutelata dalla legge n. 817 del 1971.

Poiché il diritto di prelazione agraria sarebbe «un diritto potestativo nell'ambito del diritto civile», le norme esaminate, nella misura in cui disciplinano i beneficiari di tale diritto e il loro ordine di priorità, sarebbero riconducibili all'ordinamento civile.

Diversamente dovrebbe dirsi con riferimento al comma 1, lettera *a*), che, prevedendo la cessione a enti pubblici, recherebbe una «norma di carattere giuridico pubblico».

Anche il comma 4 sarebbe ascrivibile all'ordinamento civile, poiché prevede particolari modalità per la comunicazione dell'intenzione di alienare e fissa un termine di decadenza per l'esercizio del diritto di prelazione.

Il Tribunale ordinario di Bolzano, ricorda, a questo punto che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati.

Rammenta altresì il rimettente che, sempre secondo la giurisprudenza costituzionale, può ammettersi che leggi provinciali dettate nell'esercizio di una competenza primaria regolino aspetti di diritto privato, nella misura in cui ciò sia necessario per la disciplina della materia (un classico esempio sarebbe quello dell'ordinamento dei masi chiusi).

Tale intervento regionale dovrebbe, tuttavia, essere rispettoso del principio di ragionevolezza, in quanto strumentale al soddisfacimento del principio di eguaglianza.

Ciò posto, osserva il Tribunale ordinario di Bolzano, da un lato, che le norme censurate riguardano solo i diritti di prelazione relativi a fondi a destinazione agricola, come si evince dal comma 3 dell'art. 20-ter, che esclude quelli relativi alle zone a insediamento edilizio, produttivo, o di interesse turistico o collettivo; e, dall'altro, che la Provincia autonoma di Bolzano, ai sensi dell'art. 8, numeri 8) e 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), ha competenza legislativa esclusiva nelle materie di «ordinamento delle minime proprietà colturali, anche agli effetti dell'art. 847 del codice civile» e «agricoltura».

A escludere che le norme in esame siano riconducibili a tali competenze regionali, tuttavia, vi sarebbe il rilievo che esse sono dettate da una legge sull'amministrazione del patrimonio della Provincia; la disciplina in esame avrebbe solo «punti di contatto» con l'agricoltura e le minime proprietà colturali, nella misura in cui al comma 1, lettere *b*) e *d*), si fa riferimento ai titolari dei diritti di prelazione statale e si introduce la categoria di beneficiari dei coltivatori di fatto, mentre non vi sarebbe alcuna connessione con riferimento agli espropriati e successori legali di cui alla lettera *c*).

In ogni caso, la normativa provinciale avrebbe esorbitato dalle competenze statutarie per violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza.

Infatti e in primo luogo, l'ordine di prelazione ivi fissato vedrebbe i confinanti scavalcati dai coltivatori di fatto e dagli espropriati e loro successori legali. Il confinante, quindi, sarebbe «manifestamente posizionato peggio che nel resto del territorio nazionale».

Ancora, sotto altro profilo, l'affissione all'albo del Comune ove sono ubicati i beni, prevista dal comma 4 dell'art. 20-ter, non costituirebbe una modalità appropriata di comunicazione agli interessati dell'intenzione di alienare, tanto più per i titolari di diritti di prelazione che, come l'attore, risiedono in un differente Comune. Questa forma di pubblicità sarebbe non conforme al principio di ragionevolezza, specie se comparata alla comunicazione personale prevista dalla legge statale.



La «sproporzione tra la concessione di un diritto e la sua pratica esercitabilità» condurrebbe anche a un irragionevole «trattamento diseguale rispetto al resto del territorio nazionale».

1.4.- Il Tribunale ordinario di Bolzano, poi, ritiene che le considerazioni sopra svolte in punto di ragionevolezza ed eguaglianza siano idonee, anche al di fuori della logica competenziale, a sorreggere autonomi dubbi di costituzionalità per violazione dell'art. 3 Cost.

Aggiunge il rimettente, con riferimento al comma 4, che esso, con intervento successivo irrilevante per la definizione del giudizio *a quo*, è stato modificato proprio nel senso di prevedere la comunicazione individuale ai titolari dei diritti di prelazione ai sensi delle lettere *b)* e *d)* del comma 1.

2.- Con memoria depositata presso la cancelleria della Corte il 14 luglio 2015, si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni sollevate.

2.1.- Dopo avere operato una ricostruzione del quadro normativo di riferimento, la Provincia interveniente eccepisce, in particolare, l'inammissibilità del ricorso per difetto di rilevanza.

Il diritto di prelazione invocato, infatti, si fonderebbe sia sulla lettera *b)* che sulla lettera *d)* del comma 1 dell'art. 20-ter, il che renderebbe irrilevante nel giudizio *a quo* la circostanza, lamentata dal rimettente, che le categorie di beneficiari dei diritti di prelazione e l'ordine di preferenza stabilito dal legislatore provinciale per la cessione dei fondi agricoli non rispecchino quelli previsti dalla normativa statale.

2.2.- Le questioni sollevate sarebbero comunque infondate, in primo luogo perché le norme censurate non sono riconducibili all'ordinamento civile.

Esse, infatti, non regolerebbero il diritto di prelazione agraria previsto dalla legislazione statale, ma il trasferimento a terzi di beni di proprietà della Provincia; tutt'al più, le norme in esame sarebbero riconducibili alle competenze provinciali in materia di ordinamento delle minime unità culturali e agricoltura.

Gli immobili trasferiti dallo Stato che non sono d'interesse della Provincia e dei Comuni, sarebbero, infatti, esclusivamente fondi agricoli lavorati già da tempo da coltivatori diretti o comunque siti in zone a destinazione agricola.

Come osservato dallo stesso rimettente, poi, è ammissibile che nell'esercizio della propria competenza primaria le leggi provinciali «tocchino» aspetti di diritto privato, nella misura in cui ciò sia necessario per la disciplina della materia.

In secondo luogo, anche i dubbi di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost. sono, secondo la difesa provinciale, infondati.

L'ordine di preferenza previsto dal comma 1 terrebbe adeguatamente conto della realtà agricola esistente in Provincia di Bolzano e degli avvenimenti storici che avevano portato agli espropri di fondi a prezzi irrisori; e ciò renderebbe impossibile un paragone tra la disciplina statale e quella provinciale.

Né sarebbe irragionevole o violativo del principio di eguaglianza il comma 4, che prevede la comunicazione dell'intenzione di vendere mediante affissione all'albo del Comune ove insistono gli immobili alienandi.

All'epoca dell'approvazione dell'art. 20-ter, infatti, per la Provincia sarebbe stato pressoché impossibile individuare gli effettivi espropriati, non essendo in possesso della documentazione relativa ai procedimenti di esproprio; stesso ragionamento andrebbe fatto per i coltivatori di cui alla lettera *b)*, trattandosi, spesso, di coltivatori di fatto; materialmente molto difficile, se non impossibile, in assenza del catasto digitale, sarebbe stata anche la corretta individuazione dei confinanti.

Per tali motivi, dunque, la norma indubbiata avrebbe disposto la comunicazione mediante affissione all'albo; la sua estensione a tutte le categorie previste dall'art. 20-ter sarebbe dovuta all'intento di non favorire alcuna di esse.

Inoltre, la norma provinciale, nel fissare un termine di tre mesi per l'esercizio del diritto di riscatto, assicurerebbe una tutela superiore a quella apprestata dalla norma statale, che pone il più breve termine di trenta giorni.

Da ultimo, la Provincia autonoma di Bolzano fa presente che la legge provinciale n. 6 del 2007 ha modificato il comma 4 dell'art. 20-ter, prevedendo per alcune categorie la comunicazione individuale, e che tale modifica sarebbe dovuta al fatto che nel frattempo era stato introdotto il catasto digitale, che avrebbe reso più agevole l'individuazione dei titolari di diritto di prelazione.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Bolzano ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 20-ter, comma 1, lettere *b*) e *d*), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 gennaio 1987, n. 2 (Norme per l'amministrazione del patrimonio della Provincia autonoma di Bolzano), perché, con riferimento ai fondi agricoli "ex beni dello Stato" di proprietà della Provincia, introduce nuove categorie di beneficiari del diritto di prelazione agraria sconosciute alla disciplina statale e fissa un ordine di priorità diverso da quello previsto da quest'ultima, così invadendo la materia dell'ordinamento civile.

Il Tribunale ha anche sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 20-ter, comma 4, della legge provinciale n. 2 del 1987, nel testo originario antecedente la sostituzione operata dall'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2007, n. 6 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori), perché prevede, difformemente dalla disciplina statale, che la comunicazione dell'intenzione di vendere i citati fondi agricoli avvenga a mezzo di affissione all'albo del Comune ove sono ubicati i beni e non a mezzo di comunicazione individuale ai titolari di diritti di prelazione.

In tal modo, secondo il rimettente, la disposizione censurata invaderebbe la materia dell'ordinamento civile, cui è riconducibile la regolamentazione delle modalità di esercizio di tali diritti, e violerebbe il principio di ragionevolezza, perché appresta una forma di pubblicità non idonea a consentire la conoscenza effettiva dell'intenzione di vendere, nonché il principio di eguaglianza, perché i titolari del diritto di prelazione agraria della Provincia autonoma di Bolzano ricevono un trattamento deteriore rispetto agli altri, in assenza di una valida giustificazione.

2.- Prima di esaminare l'ammissibilità e il merito delle questioni sollevate, appare necessario illustrare, sia pure brevemente, il contenuto delle disposizioni censurate contenute nell'art. 20-ter (rubricato «Cessione di beni immobili trasferiti dallo Stato e da amministrazioni statali») della legge provinciale n. 2 del 1987, articolo che si occupa della cessione degli "ex beni dello Stato", ossia dei beni pervenuti alla Provincia autonoma di Bolzano in base ai decreti legislativi 2 settembre 1997, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, e delega alle province autonome di Trento e Bolzano di funzioni amministrative dello Stato in materia di viabilità) e 21 dicembre 1998, n. 495 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al D.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115, in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione).

Le norme censurate dal rimettente, da un lato, individuano due categorie di titolari di diritti di prelazione sui fondi agricoli (coltivatori, anche di fatto, e confinanti), e, dall'altro, regolano le modalità di esternazione della manifestazione della volontà dell'ente pubblico di alienare, strumentale all'esercizio di tali diritti.

Esse fanno parte di un articolato meccanismo normativo che, con riferimento ai medesimi fondi agricoli, individua un'ulteriore platea di beneficiari (gli espropriati e i loro successori legali), pone le varie categorie di titolari del diritto di prelazione agraria, ivi comprese quelle riconosciute dalla legislazione statale, in un ordine decrescente di preferenza e fissa un termine di decadenza trimestrale per l'esercizio del diritto medesimo.

Più in particolare, in base al combinato disposto dei commi 1 e 3, i fondi agricoli provinciali che rientrano tra gli "ex beni dello Stato" possono essere ceduti nel seguente ordine: *a*) a enti pubblici che destinino i beni al perseguimento dei propri fini istituzionali o di pubblico interesse; *b*) ai coltivatori dei fondi (le «persone che dimostrino di avere un diritto di prelazione ai sensi della L. 26 maggio 1965, n. 590»), anche "di fatto" («persone che dimostrino di coltivare il fondo, in qualità di coltivatore diretto, da prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 21 dicembre 1998, n. 495, ovvero del D.Lgs. 2 settembre 1997, n. 320»); *c*) agli espropriati e loro successori legali; *d*) ai coltivatori confinanti (le «persone che dimostrino di avere un diritto di prelazione ai sensi della L. 14 agosto 1971, n. 817»).

Ai sensi del comma 4 (nel testo originario), la Giunta provinciale forma, per i beni immobili che intende cedere, degli elenchi distinti per Comuni e tali elenchi sono pubblicati per 30 giorni all'albo del Comune ove si trovano i beni oggetto di dismissione; i titolari dei diritti di preferenza di cui alle lettere *b*), *c*) e *d*) devono manifestare all'amministrazione la volontà di avvalersene, a pena di decadenza, entro tre mesi dal termine della pubblicazione.

3.- La Provincia autonoma di Bolzano ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Bolzano per difetto di rilevanza.

Secondo la difesa provinciale, il fatto che l'attore nel giudizio *a quo* sia titolare di un diritto di prelazione, tanto perché coltivatore di fatto quanto perché confinante, renderebbe irrilevante la circostanza, lamentata dal rimettente, che la legislazione provinciale per la cessione dei fondi agricoli di proprietà della Provincia diverga parzialmente da quella statale: la pronuncia di incostituzionalità del comma 1, lettere *b*) e *d*), nella parte in cui i cosiddetti coltivatori di fatto



(lettera *b*) - unitamente a quelli “di diritto” (lettera *b*) e al pari degli espropriati e loro successori legali (lettera *c*) - sono preferiti ai confinanti (lettera *d*), non sarebbe, infatti, di alcuna utilità per la definizione del giudizio *a quo*.

L’eccezione, per quanto apparentemente rivolta a entrambe le questioni sollevate, in realtà si dirige esclusivamente alla prima, avendo ad oggetto le sole disposizioni che individuano i beneficiari del diritto di prelazione agraria sui beni provinciali (comma 1), e non quella che prevede le modalità di comunicazione della volontà dell’amministrazione di dismettere tali beni e il connesso termine di decadenza per l’esercizio del diritto di prelazione (comma 4).

Così circoscritta, l’eccezione è fondata, dal momento che - secondo la stessa prospettazione del rimettente - l’attore nel giudizio principale è titolare di un diritto di prelazione sia in forza della normativa provinciale (in quanto coltivatore di fatto e confinante con i fondi alienandi) che di quella nazionale (in quanto confinante), e nel giudizio *a quo* non si pone il problema della preferenza accordata dall’art. 20-ter, comma 1, lettera *c*) (non censurata), agli espropriati rispetto ai confinanti.

Pertanto, l’accoglimento della questione di costituzionalità non determinerebbe alcuna influenza concreta sul giudizio *a quo* (sentenze n. 151 del 2009, n. 337 del 2008, n. 303 e n. 50 del 2007, n. 184 del 2006, n. 249 del 1996, n. 468 e n. 154 del 1994, n. 202 del 1991, n. 211 del 1984, n. 10 del 1982, n. 113 del 1980, n. 1 del 1977 e n. 122 del 1976; ordinanze n. 147 del 2015, n. 15 del 2014 e n. 337 del 2011), dovendo il giudice in ogni caso riconoscere all’attore un diritto di prelazione nell’acquisto dei fondi agricoli venduti a terzi dalla Provincia autonoma di Bolzano.

4.- La residua questione di legittimità costituzionale dell’art. 20-ter, comma 4, della legge provinciale n. 2 del 1987, nel testo originario antecedente la sostituzione operata dall’art. 38 della legge provinciale n. 6 del 2007, è fondata sotto il profilo della violazione dell’art. 117, comma 2, lettera *l*), Cost.

4.1.- A parte i profili di contrasto con la normativa statale evidenziati dal rimettente, la disposizione censurata, disciplinando le modalità di esternazione della volontà dell’ente pubblico di alienare i suoi fondi agricoli e il connesso termine di decadenza per l’esercizio del diritto di prelazione agraria, deve essere ascritta all’ordinamento civile, materia di competenza esclusiva dello Stato.

Essa, infatti, incide sulla scelta del contraente nella compravendita dei fondi agricoli provinciali, e quindi sulla autonomia negoziale sia dei soggetti che si determinano al loro acquisto (sentenza n. 253 del 2006), titolari o meno del diritto di prelazione, sia della pubblica amministrazione che agisce *iure privatorum* (sentenze n. 269 del 2014, n. 74 del 2012, n. 114 e n. 53 del 2011, n. 45 del 2010, n. 401 del 2007) per la dismissione di beni patrimoniali disponibili (sentenza n. 247 del 2015).

4.2.- Tali conclusioni non sono scalfite dalla giurisprudenza costituzionale, invocata dalla Provincia autonoma di Bolzano e citata dal rimettente, che ammette, in limiti ristretti, norme regionali di diritto privato.

Con la sentenza n. 352 del 2001, questa Corte ha affermato che «L’incidenza sulla competenza regionale del limite del diritto privato non opera [...] in modo assoluto, in quanto anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento, ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza (sentenze n. 441 del 1994 e n. 35 del 1992)».

Condizioni imprescindibili, per giustificare l’intervento regionale sono, dunque: 1) la sua marginalità, 2) la connessione con una materia di competenza regionale e 3) il rispetto del principio di ragionevolezza.

Nel caso di specie, a difettare è proprio la marginalità dell’intervento (sentenze n. 295 del 2009, n. 60 del 1968 e n. 6 del 1958), perché le norme scrutinate non prevedono adattamenti, integrazioni o specificazioni della disciplina statale, ma a essa derogano in relazione a un profilo fondamentale dell’ordinamento civile, che è quello della libertà negoziale.

4.3.- Non sono pertinenti, infine, i precedenti di questa Corte, invocati dalla Provincia interveniente, in materia di maso chiuso, là dove sono state considerate legittime ampie deroghe al diritto privato funzionali alla disciplina dell’istituto in questione.

Tali deroghe, infatti, si giustificano in ragione della necessità di tutelare la specificità storica e sociale dei maso chiuso, e della maggiore estensione della potestà legislativa della Provincia autonoma di Bolzano in questa materia rispetto alle altre sue competenze pure primarie (sentenze n. 173 del 2010, n. 405 e n. 340 del 1996, n. 691 del 1988, n. 40 e n. 5 del 1957, n. 4 del 1956).

5.- Conclusivamente, deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 20-ter, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 2 del 1987, nel testo originario antecedente la sostituzione operata dall’art. 38 della legge provinciale n. 6 del 2007, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

6.- Restano assorbiti gli ulteriori profili di violazione dell’art. 3 Cost. prospettati dal rimettente.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20-ter, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 21 gennaio 1987, n. 2 (Norme per l'amministrazione del patrimonio della Provincia autonoma di Bolzano), nel testo originario antecedente la sostituzione operata dall'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2007, n. 6 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20-ter, comma 1, lettere b) e d), della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 2 del 1987, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Bolzano, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

T_160283

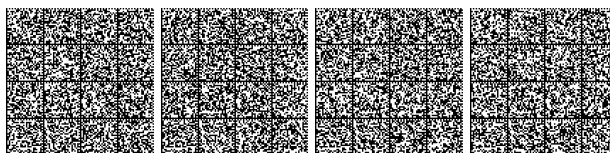
N. 284

Sentenza 22 novembre - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione (potenziamento dell'offerta formativa; semplificazione e promozione degli istituti tecnici superiori; ruoli del personale docente; ripartizione dell'organico dell'autonomia; incremento dell'organico del personale scolastico; fondo per la valorizzazione del merito dei docenti; interventi per la costruzione di una scuola innovativa; procedura concorsuale per progetti di interventi di edilizia scolastica; monitoraggio dei piani di edilizia scolastica; delega al Governo per il riordino, la semplificazione e la codificazione della normativa in materia di istruzione e per la determinazione degli standard dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola per l'infanzia; raccolta, per materie omogenee, delle vigenti norme regolamentari).

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, commi 29, 44, 47, 66, 68, 69, 74, 126, 153, 155, 162, 171, 180, 181 e 183.



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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 29, 44, 47, 66, 68, 69, 74, 126, 153, 155, 162, 171, 180, 181 e 183, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), promossi dalla Regione Veneto e dalla Regione Puglia con ricorsi notificati il 14 ed il 14-21 settembre 2015, depositati in cancelleria il 17 e il 24 settembre 2015, ed iscritti ai nn. 85 e 88 del registro ricorsi 2015.

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

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

uditi gli avvocati Ezio Zanon per la Regione Veneto, Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

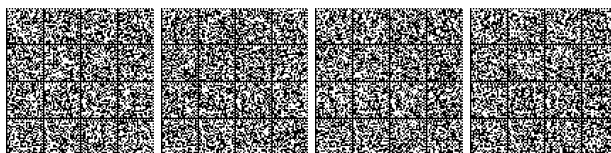
Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 14 settembre 2015 e depositato il successivo 17 settembre (reg. ric. n. 85 del 2015), la Regione Veneto ha impugnato l'art. 1, commi 44, 47, lettera *f*), 66, 180 e 181, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), per violazione degli artt. 97, 117, secondo comma, lettera *n*), terzo e quarto comma, 118 e 120 della Costituzione.

2.- L'art. 1, comma 44, stabilisce che «Nell'ambito del sistema nazionale di istruzione e formazione e nel rispetto delle competenze delle regioni, al potenziamento e alla valorizzazione delle conoscenze e delle competenze degli studenti del secondo ciclo nonché alla trasparenza e alla qualità dei relativi servizi possono concorrere anche le istituzioni formative accreditate dalle regioni per la realizzazione di percorsi di istruzione e formazione professionale, finalizzati all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione. L'offerta formativa dei percorsi di cui al presente comma è definita, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Al fine di garantire agli allievi iscritti ai percorsi di cui al presente comma pari opportunità rispetto agli studenti delle scuole statali di istruzione secondaria di secondo grado, si tiene conto, nel rispetto delle competenze delle regioni, delle disposizioni di cui alla presente legge. All'attuazione del presente comma si provvede nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente e della dotazione organica dell'autonomia e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

3.- Secondo la Regione, nell'affidare al Ministero dell'istruzione il compito di definire l'offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale, tale disposizione violerebbe l'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., attribuendo la materia della «istruzione e della formazione professionale» alla competenza esclusiva delle Regioni.

3.1.- Neppure sarebbe sufficiente a sanare tale violazione la mera previsione di una concertazione, sotto forma di intesa, con la Conferenza Stato-Regioni. Tale raccordo non può costituire un grimaldello per scardinare il riparto di competenze, espropriando la competenza regionale in materia di formazione professionale, senza che sussista alcuna giustificazione a riguardo. Di qui, ad avviso della Regione, anche il contrasto con l'art. 120 Cost., in ragione dell'uso distorto che viene fatto delle forme della leale collaborazione.



D'altra parte, secondo la ricorrente, il ripetuto uso da parte della legge n. 107 del 2015 della formula di stile «nel rispetto delle competenze delle Regioni» lascerebbe intendere come lo stesso legislatore statale avesse presente il problema dell'interferenza con le competenze regionali, senza tuttavia risolverlo se non con un vago richiamo al «sistema nazionale di istruzione e formazione» e alle esigenze di «potenziare e valorizzare le conoscenze e le competenze degli studenti del secondo ciclo nonché la trasparenza e la qualità dei relativi servizi».

Secondo la Regione, tuttavia, le richiamate esigenze non varrebbero a giustificare la violazione della competenza regionale e l'attribuzione a un organo statale della competenza a definire l'offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale, in quanto non determinano la riconduzione della norma impugnata fra le norme generali sull'istruzione.

3.2.- Viene lamentata, inoltre, la violazione dell'art. 118 Cost., in quanto l'art. 1, comma 44, violerebbe l'autonomia amministrativa riconosciuta alle Regioni, senza che vi siano ragioni giustificative dell'attrazione in sussidiarietà allo Stato della funzione amministrativa.

3.3.- Sarebbe altresì violato l'art. 97 Cost., perché demandare la puntuale definizione dell'offerta formativa alle strutture ministeriali determinerebbe l'impossibilità di tener conto delle peculiarità territoriali dal punto di vista socio-economico, con conseguente pregiudizio del buon andamento dell'agire amministrativo.

4.- L'art. 1, comma 47, lettera *f*), stabilisce che «Per favorire le misure di semplificazione e di promozione degli istituti tecnici superiori, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono emanate le linee guida per conseguire i seguenti obiettivi, a sostegno delle politiche di istruzione e formazione sul territorio e dello sviluppo dell'occupazione dei giovani:

f) prevedere che le fondazioni esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge possano attivare nel territorio provinciale altri percorsi di formazione anche in filiere diverse, fermo restando il rispetto dell'*iter* di autorizzazione e nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. In questo caso gli istituti tecnici superiori devono essere dotati di un patrimonio non inferiore a 100.000 euro».

4.1.- Secondo la Regione, tale norma esorbiterebbe dalla competenza statale in materia di «norme generali sull'istruzione», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost., nonché dall'ambito dei principi fondamentali in materia di «istruzione», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto essa dispone esclusivamente in materia di formazione e non di istruzione, invadendo la potestà esclusiva della Regione in materia di «istruzione e formazione professionale».

La disposizione impugnata, infatti, consentirebbe alle fondazioni di partecipazione, cui fanno capo gli istituti tecnici superiori, di attivare altri percorsi formativi nel territorio provinciale, mentre la definizione dell'offerta dei percorsi realizzati dalle istituzioni formative dovrebbe ricadere nella esclusiva competenza regionale.

4.2.- In tal modo, essa comporterebbe anche la possibilità di sovrapposizioni e discordanze nella programmazione formativa territoriale complessiva e locale, con conseguente lesione del canone del buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

4.3.- Ad avviso della ricorrente, inoltre, anche in questo caso il legislatore statale utilizzerebbe l'intesa in Conferenza come strumento di elusione del dettato costituzionale. Essa non può legittimare l'espropriazione della competenza regionale esclusiva in materia di formazione. Di qui, la violazione dell'art. 120 Cost.

5.- L'art. 1, comma 66, dispone che «A decorrere dall'anno scolastico 2016/2017 i ruoli del personale docente sono regionali, articolati in ambiti territoriali, suddivisi in sezioni separate per gradi di istruzione, classi di concorso e tipologie di posto. Entro il 30 giugno 2016 gli uffici scolastici regionali, su indicazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentiti le regioni e gli enti locali, definiscono l'ampiezza degli ambiti territoriali, inferiore alla provincia o alla città metropolitana, considerando:

a) la popolazione scolastica;

b) la prossimità delle istituzioni scolastiche;

c) le caratteristiche del territorio, tenendo anche conto delle specificità delle aree interne, montane e delle piccole isole, della presenza di scuole nelle carceri, nonché di ulteriori situazioni o esperienze territoriali già in atto».

5.1.- Secondo la ricorrente, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, la definizione degli ambiti territoriali dei ruoli del personale docente, in un dimensionamento inferiore alla provincia o alla città metropolitana, sarebbe di competenza della Regione e non potrebbe essere affidata ad organi statali, quali sono gli uffici scolastici regionali. Sono richiamate, in proposito, le sentenze n. 13 del 2004 e n. 200 del 2009.



Pertanto, l'attribuzione a organi periferici dello Stato della competenza a definire l'ampiezza degli ambiti territoriali lederebbe la competenza legislativa e amministrativa regionale in materia di istruzione, in quanto la norma impugnata non si limiterebbe a prevedere un principio fondamentale, ma prescriverebbe una disciplina puntuale, che non lascerebbe alcuno spazio decisorio alla Regione.

5.2.- Neppure varrebbe a sanare tale illegittimità la previsione della mera consultazione delle Regioni e degli enti locali, che non garantirebbe il rispetto del riparto di competenze delineato dalla Costituzione.

Di qui, ad avviso della Regione, il contrasto con gli art. 117, secondo, terzo e quarto comma, Cost., nonché con gli artt. 118 e 120 Cost., sotto forma di elusione del canone della leale collaborazione.

5.3.- Viene, altresì, lamentata la violazione dell'art. 97 Cost., per la possibile sovrapposizione tra gli ambiti individuati dalla Regione nel dimensionamento della rete scolastica regionale e gli ambiti di cui alla disposizione impugnata, con conseguente lesione del buon andamento e dell'efficienza dell'agire amministrativo.

6.- L'art. 1, comma 180, stabilisce che «Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di provvedere al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione, anche in coordinamento con le disposizioni di cui alla presente legge».

Il successivo comma 181 prevede, alla lettera *b*), tra i principi e criteri direttivi della delega: «[...] riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria, in modo da renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, mediante:

1) l'introduzione di un sistema unitario e coordinato che comprenda sia la formazione iniziale dei docenti sia le procedure per l'accesso alla professione, affidando i diversi momenti e percorsi formativi alle università o alle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica e alle istituzioni scolastiche statali, con una chiara distinzione dei rispettivi ruoli e competenze in un quadro di collaborazione strutturata;

2) l'avvio di un sistema regolare di concorsi nazionali per l'assunzione, con contratto retribuito a tempo determinato di durata triennale di tirocinio, di docenti nella scuola secondaria statale. L'accesso al concorso è riservato a coloro che sono in possesso di un diploma di laurea magistrale o di un diploma accademico di secondo livello per le discipline artistiche e musicali, coerente con la classe disciplinare di concorso. I vincitori sono assegnati a un'istituzione scolastica o a una rete tra istituzioni scolastiche. A questo fine sono previsti:

2.1) la determinazione di requisiti per l'accesso al concorso nazionale, anche in base al numero di crediti formativi universitari acquisiti nelle discipline antropo-psico-pedagogiche e in quelle concernenti le metodologie e le tecnologie didattiche, comunque con il limite minimo di ventiquattro crediti conseguibili sia come crediti curricolari che come crediti aggiuntivi;

2.2) la disciplina relativa al trattamento economico durante il periodo di tirocinio, tenuto anche conto della graduale assunzione della funzione di docente;

3) il completamento della formazione iniziale dei docenti assunti secondo le procedure di cui al numero 2) tramite:

3.1) il conseguimento, nel corso del primo anno di contratto, di un diploma di specializzazione per l'insegnamento secondario al termine di un corso annuale istituito, anche in convenzione con istituzioni scolastiche o loro reti, dalle università o dalle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, destinato a completare la preparazione degli iscritti nel campo della didattica delle discipline afferenti alla classe concorsuale di appartenenza, della pedagogia, della psicologia e della normativa scolastica;

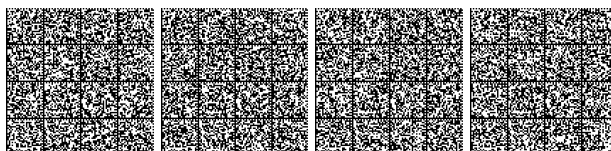
3.2) la determinazione degli standard nazionali per la valutazione finalizzata al conseguimento del diploma di specializzazione, nonché del periodo di apprendistato;

3.3) per i vincitori dei concorsi nazionali, l'effettuazione, nei due anni successivi al conseguimento del diploma, di tirocini formativi e la graduale assunzione della funzione docente, anche in sostituzione di docenti assenti, presso l'istituzione scolastica o presso la rete tra istituzioni scolastiche di assegnazione;

3.4) la possibilità, per coloro che non hanno partecipato o non sono risultati vincitori nei concorsi nazionali di cui al numero 2), di iscriversi a proprie spese ai percorsi di specializzazione per l'insegnamento secondario di cui al numero 3.1);

4) la sottoscrizione del contratto di lavoro a tempo indeterminato, all'esito di positiva conclusione e valutazione del periodo di tirocinio, secondo la disciplina di cui ai commi da 63 a 85 del presente articolo;

5) la previsione che il percorso di cui al numero 2) divenga gradualmente l'unico per accedere all'insegnamento nella scuola secondaria statale, anche per l'effettuazione delle supplenze; l'introduzione di una disciplina transitoria in relazione ai vigenti percorsi formativi e abilitanti e al reclutamento dei docenti nonché in merito alla valutazione della



competenza e della professionalità per coloro che hanno conseguito l'abilitazione prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui alla presente lettera;

6) il riordino delle classi disciplinari di afferenza dei docenti e delle classi di laurea magistrale, in modo da assicurarne la coerenza ai fini dei concorsi di cui al numero 2), nonché delle norme di attribuzione degli insegnamenti nell'ambito della classe disciplinare di afferenza secondo principi di semplificazione e di flessibilità, fermo restando l'accertamento della competenza nelle discipline insegnate;

7) la previsione dell'istituzione di percorsi di formazione in servizio, che integrino le competenze disciplinari e pedagogiche dei docenti, consentendo, secondo principi di flessibilità e di valorizzazione, l'attribuzione di insegnamenti anche in classi disciplinari affini;

8) la previsione che il conseguimento del diploma di specializzazione di cui al numero 3.1) costituisca il titolo necessario per l'insegnamento nelle scuole paritarie;

c) promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità e riconoscimento delle differenti modalità di comunicazione attraverso:

1) la ridefinizione del ruolo del personale docente di sostegno al fine di favorire l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, anche attraverso l'istituzione di appositi percorsi di formazione universitaria;

2) la revisione dei criteri di inserimento nei ruoli per il sostegno didattico, al fine di garantire la continuità del diritto allo studio degli alunni con disabilità, in modo da rendere possibile allo studente di fruire dello stesso insegnante di sostegno per l'intero ordine o grado di istruzione;

3) l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni scolastiche, sanitarie e sociali, tenuto conto dei diversi livelli di competenza istituzionale;

4) la previsione di indicatori per l'autovalutazione e la valutazione dell'inclusione scolastica;

5) la revisione delle modalità e dei criteri relativi alla certificazione, che deve essere volta a individuare le abilità residue al fine di poterle sviluppare attraverso percorsi individuati di concerto con tutti gli specialisti di strutture pubbliche, private o convenzionate che seguono gli alunni riconosciuti disabili ai sensi degli articoli 3 e 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e della legge 8 ottobre 2010, n. 170, che partecipano ai gruppi di lavoro per l'integrazione e l'inclusione o agli incontri informali;

6) la revisione e la razionalizzazione degli organismi operanti a livello territoriale per il supporto all'inclusione;

7) la previsione dell'obbligo di formazione iniziale e in servizio per i dirigenti scolastici e per i docenti sugli aspetti pedagogico-didattici e organizzativi dell'integrazione scolastica;

8) la previsione dell'obbligo di formazione in servizio per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario, rispetto alle specifiche competenze, sull'assistenza di base e sugli aspetti organizzativi ed educativo-relazionali relativi al processo di integrazione scolastica;

9) la previsione della garanzia dell'istruzione domiciliare per gli alunni che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 12, comma 9, della legge 5 febbraio 1992, n. 104;

d) revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, attraverso:

1) la ridefinizione degli indirizzi, delle articolazioni e delle opzioni dell'istruzione professionale;

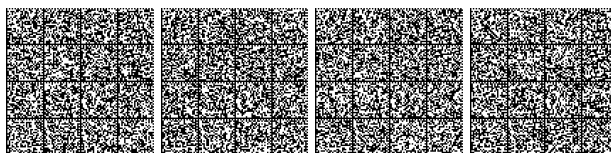
2) il potenziamento delle attività didattiche laboratoriali anche attraverso una rimodulazione, a parità di tempo scolastico, dei quadri orari degli indirizzi, con particolare riferimento al primo biennio;

e) istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni, costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia, al fine di garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali, nonché ai fini della conciliazione tra tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori, della promozione della qualità dell'offerta educativa e della continuità tra i vari servizi educativi e scolastici e la partecipazione delle famiglie, attraverso:

1) la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni della scuola dell'infanzia e dei servizi educativi per l'infanzia previsti dal Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, prevedendo:

1.1) la generalizzazione della scuola dell'infanzia;

1.2) la qualificazione universitaria e la formazione continua del personale dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia;



1.3) gli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia, diversificati in base alla tipologia, all'età dei bambini e agli orari di servizio, prevedendo tempi di compresenza del personale dei servizi educativi per l'infanzia e dei docenti di scuola dell'infanzia, nonché il coordinamento pedagogico territoriale e il riferimento alle Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, adottate con il regolamento di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 16 novembre 2012, n. 254;

2) la definizione delle funzioni e dei compiti delle regioni e degli enti locali al fine di potenziare la ricettività dei servizi educativi per l'infanzia e la qualificazione del sistema integrato di cui alla presente lettera;

3) l'esclusione dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia dai servizi a domanda individuale;

4) l'istituzione di una quota capitaria per il raggiungimento dei livelli essenziali, prevedendo il cofinanziamento dei costi di gestione, da parte dello Stato con trasferimenti diretti o con la gestione diretta delle scuole dell'infanzia e da parte delle regioni e degli enti locali al netto delle entrate da compartecipazione delle famiglie utenti del servizio;

5) l'approvazione e il finanziamento di un piano di azione nazionale per la promozione del sistema integrato di cui alla presente lettera, finalizzato al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni;

6) la copertura dei posti della scuola dell'infanzia per l'attuazione del piano di azione nazionale per la promozione del sistema integrato anche avvalendosi della graduatoria a esaurimento per il medesimo grado di istruzione come risultante alla data di entrata in vigore della presente legge;

7) la promozione della costituzione di poli per l'infanzia per bambini di età fino a sei anni, anche aggregati a scuole primarie e istituti comprensivi;

8) l'istituzione, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, di un'apposita commissione con compiti consultivi e propositivi, composta da esperti nominati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dalle regioni e dagli enti locali;

f) garanzia dell'effettività del diritto allo studio su tutto il territorio nazionale, nel rispetto delle competenze delle regioni in tale materia, attraverso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, sia in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio, sia in relazione ai servizi strumentali; potenziamento della Carta dello studente, tenuto conto del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale, al fine di attestare attraverso la stessa lo status di studente e rendere possibile l'accesso a programmi relativi a beni e servizi di natura culturale, a servizi per la mobilità nazionale e internazionale, ad ausili di natura tecnologica per lo studio e per l'acquisto di materiale scolastico, nonché possibilità di associare funzionalità aggiuntive per strumenti di pagamento attraverso borsellino elettronico;

g) promozione e diffusione della cultura umanistica, valorizzazione del patrimonio e della produzione culturali, musicali, teatrali, coreutici e cinematografici e sostegno della creatività connessa alla sfera estetica, attraverso:

l) l'accesso, nelle sue varie espressioni amatoriali e professionali, alla formazione artistica, consistente nell'acquisizione di conoscenze e nel contestuale esercizio di pratiche connesse alle forme artistiche, musicali, coreutiche e teatrali, mediante:

1.1) il potenziamento della formazione nel settore delle arti nel curricolo delle scuole di ogni ordine e grado, compresa la prima infanzia, nonché la realizzazione di un sistema formativo della professionalità degli educatori e dei docenti in possesso di specifiche abilitazioni e di specifiche competenze artistico-musicali e didattico-metodologiche;

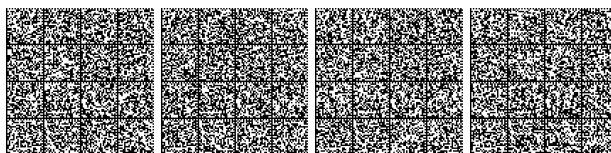
1.2) l'attivazione, da parte di scuole o reti di scuole di ogni ordine e grado, di accordi e collaborazioni anche con soggetti terzi, accreditati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ovvero dalle regioni o dalle province autonome di Trento e di Bolzano anche mediante accordi quadro tra le istituzioni interessate;

1.3) il potenziamento e il coordinamento dell'offerta formativa extrascolastica e integrata negli ambiti artistico, musicale, coreutico e teatrale anche in funzione dell'educazione permanente;

2) il riequilibrio territoriale e il potenziamento delle scuole secondarie di primo grado a indirizzo musicale nonché l'aggiornamento dell'offerta formativa anche ad altri settori artistici nella scuola secondaria di primo grado e l'avvio di poli, nel primo ciclo di istruzione, a orientamento artistico e performativo;

3) la presenza e il rafforzamento delle arti nell'offerta formativa delle scuole secondarie di secondo grado;

4) il potenziamento dei licei musicali, coreutici e artistici promuovendo progettualità e scambi con gli altri Paesi europei;



5) l'armonizzazione dei percorsi formativi di tutta la filiera del settore artistico-musicale, con particolare attenzione al percorso pre-accademico dei giovani talenti musicali, anche ai fini dell'accesso all'alta formazione artistica, musicale e coreutica e all'università;

6) l'incentivazione delle sinergie tra i linguaggi artistici e le nuove tecnologie valorizzando le esperienze di ricerca e innovazione;

7) il supporto degli scambi e delle collaborazioni artistico-musicali tra le diverse istituzioni formative sia italiane che straniere, finalizzati anche alla valorizzazione di giovani talenti;

8) la sinergia e l'unitarietà degli obiettivi nell'attività dei soggetti preposti alla promozione della cultura italiana all'estero;

h) revisione, riordino e adeguamento della normativa in materia di istituzioni e iniziative scolastiche italiane all'estero al fine di realizzare un effettivo e sinergico coordinamento tra il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nella gestione della rete scolastica e della promozione della lingua italiana all'estero attraverso:

l) la definizione dei criteri e delle modalità di selezione, destinazione e permanenza in sede del personale docente e amministrativo;

2) la revisione del trattamento economico del personale docente e amministrativo;

3) la previsione della disciplina delle sezioni italiane all'interno di scuole straniere o internazionali;

4) la revisione della disciplina dell'insegnamento di materie obbligatorie secondo la legislazione locale o l'ordinamento scolastico italiano da affidare a insegnanti a contratto locale;

i) adeguamento della normativa in materia di valutazione e certificazione delle competenze degli studenti, nonché degli esami di Stato, anche in raccordo con la normativa vigente in materia di certificazione delle competenze, attraverso:

l) la revisione delle modalità di valutazione e certificazione delle competenze degli studenti del primo ciclo di istruzione, mettendo in rilievo la funzione formativa e di orientamento della valutazione, e delle modalità di svolgimento dell'esame di Stato conclusivo del primo ciclo;

2) la revisione delle modalità di svolgimento degli esami di Stato relativi ai percorsi di studio della scuola secondaria di secondo grado in coerenza con quanto previsto dai regolamenti di cui ai decreti del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, nn. 87, 88 e 89».

6.1.- Ad avviso della Regione, il complesso delle richiamate disposizioni determinerebbe una fitta rete di interferenze con la competenza esclusiva regionale in materia di «istruzione e formazione professionale» ed attribuirebbe potenzialmente allo Stato la competenza ad adottare non solo norme di principio, ma anche disposizioni di dettaglio.

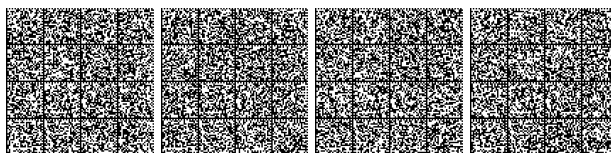
In particolare, sarebbero lesive delle competenze regionali le disposizioni che affidano al legislatore delegato il compito di definire, in modo dettagliato, il sistema di formazione iniziale e il suo completamento, nonché l'istituzione di percorsi di formazione che integrano le competenze disciplinari e pedagogiche dei docenti, senza prevedere la partecipazione regionale nella relativa definizione.

Secondo la Regione, ciò lederebbe, in primo luogo, la competenza esclusiva regionale in materia di «istruzione e formazione professionale» e consentirebbe al legislatore delegato di delineare un sistema formativo dei docenti che, anche laddove rientrasse nella materia «istruzione», dovrebbe lasciare comunque al legislatore regionale margini di attuazione.

Analogamente, la previsione di un sistema formativo della professionalità degli educatori e dei docenti in possesso di specifiche abilitazioni e di specifiche competenze artistico-musicali e didatticometodologiche, il potenziamento e il coordinamento dell'offerta formativa extrascolastica e integrata negli ambiti artistico, musicale, coreutico e teatrale e disposizioni analoghe disseminate nel corpo del comma 181 impugnato, determinerebbero, in assenza di un necessario coinvolgimento delle Regioni, un'illegittima compressione della competenza legislativa e amministrativa regionale in materia di «istruzione e formazione professionale», nonché una lesione del canone di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., mancando ogni riferimento al limite derivante dalle competenze riservate alle Regioni.

Secondo la difesa regionale, pertanto, il combinato disposto dei commi 180 e 181, nelle parti in cui gli stessi determinano una indebita compressione delle competenze regionali, sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo, terzo e quarto comma, Cost., nonché con gli artt. 118 e 120 Cost.

7.- Con atto depositato il 20 ottobre 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.



7.1.- Ad avviso della difesa statale, l'art. 1, comma 44, farebbe esclusivo riferimento ai percorsi formativi utili per l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e sarebbe volto ad evitare disparità di trattamento fra studenti impegnati nella formazione professionale rispetto a quelli iscritti nei percorsi di istruzione liceale o tecnica, che beneficerebbero, invece, degli interventi previsti dalla legge n. 107 del 2015.

Quanto al contenuto del decreto ministeriale, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che esso costituirebbe espressione del potere-dovere dello Stato di definire i livelli essenziali delle prestazioni nella materia della «istruzione e formazione professionale», come previsto dal Capo III del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 (Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53). Ciò sarebbe confermato dalla finalità dichiarata della disposizione, in quanto volta al «potenziamento e alla valorizzazione delle conoscenze e competenze degli studenti del secondo ciclo».

L'Avvocatura generale dello Stato, inoltre, rileva come la norma impugnata richiami esplicitamente il rispetto della competenza delle Regioni in materia di «formazione professionale» e ne sia quindi rispettosa, mirando solo ad un generale adeguamento, necessario per garantire uniformità all'interno del sistema nazionale di istruzione e formazione.

Secondo la difesa statale, infine, le argomentazioni dedotte a sostegno della violazione degli artt. 117, secondo e terzo comma, e 118 Cost., sarebbero inconferenti, in quanto la disposizione impugnata prevede comunque l'adozione del decreto ministeriale solo previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

7.2.- In riferimento all'art. 1, comma 47, lettera f), l'Avvocatura generale dello Stato osserva come i percorsi di formazione, ai quali fa riferimento la norma, non potrebbero che essere quelli di istruzione tecnica superiore (ITS) istituzionalmente erogati dalle fondazioni.

Ad avviso della difesa statale, la disposizione impugnata non attribuirebbe in alcun modo agli ITS la possibilità di erogare corsi di istruzione e formazione professionale, ma sarebbe semplicemente finalizzata ad ampliare il novero dei percorsi attivabili nell'ambito dell'istruzione tecnica superiore da parte delle fondazioni, nel rispetto, peraltro, dell'*iter* autorizzativo di competenza regionale, essendo previsto che le linee guida per la semplificazione e la promozione degli ITS siano adottate previa intesa in sede di Conferenza unificata.

7.3.- Con riguardo all'art. 1, comma 66, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che tale disposizione non incida in alcun modo in materia di dimensionamento della rete scolastica, poiché la disciplina degli ambiti territoriali avrebbe natura squisitamente organizzativa del personale docente, che è personale statale.

La relativa disciplina, nonché l'«organizzazione amministrativa dello Stato» e, quindi, anche la sua organizzazione sul territorio, sarebbero competenze esclusive dello Stato stesso, ai sensi degli artt. 97, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera g), Cost.

Ad avviso della difesa statale, tale disposizione si renderebbe necessaria per superare la previgente disciplina che disegnava i ruoli del personale docente in termini «provinciali», ai sensi dell'art. 398 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado).

La disposizione in esame non farebbe altro che ridisegnare i ruoli del personale docente al fine di adattarli alle nuove modalità di costituzione dell'organico dell'autonomia, che tiene conto delle nuove funzioni assegnate al dirigente scolastico in materia di individuazione dei docenti da assegnare all'istituzione scolastica, determinando specifici criteri per la configurazione degli stessi.

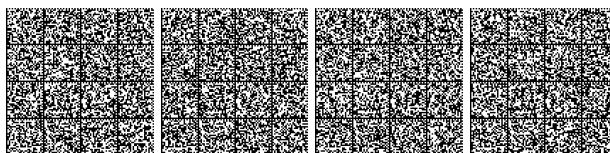
Esso, dunque, non sarebbe un principio fondamentale in materia di istruzione, ma rientrerebbe tra le norme generali sull'istruzione e tra i principi per l'organizzazione dei pubblici uffici, di cui all'art. 97 Cost.

Osserva, inoltre, la difesa statale come gli ambiti territoriali di cui all'impugnato comma 66 non rientrino nelle attività di dimensionamento che la sentenza di questa Corte n. 147 del 2012 riconosce come materia di competenza concorrente sull'istruzione, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Tale attività, infatti, è attuata dalle Regioni secondo le disposizioni di cui all'art. 3 del d.P.R. 18 giugno 1999, n. 233 (Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59), con l'approvazione del piano regionale di dimensionamento delle istituzioni scolastiche sulla base dei piani disposti dalle singole Province.

L'attività di dimensionamento attiene al numero degli istituti scolastici sul territorio, alle fusioni, soppressioni, aggregazioni, accorpamenti, trasferimenti di sedi, creazione di nuovi punti di erogazione del servizio e dell'offerta formativa, che sono di competenza regionale.

Al contrario, il meccanismo di cui ai commi 66 e seguenti atterrebbe, secondo la difesa statale, alla determinazione, gestione e programmazione delle dotazioni organiche del personale docente della rete scolastica che, secondo



l'art. 138, lettera *b*), 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), è di competenza esclusiva dello Stato ed inciderebbe sui «livelli essenziali delle prestazioni» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Le norme disciplinerebbero, pertanto, la pianificazione del ruolo del personale docente, che rientra nell'assetto organizzativo della scuola, ascrivibile alla categoria delle norme generali sull'istruzione. Secondo la difesa statale, dunque, il meccanismo in esame sarebbe parte delle «strutture portanti» del sistema nazionale dell'istruzione, che richiedono un'applicazione unitaria sull'intero territorio nazionale.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, inoltre, tali norme sarebbero una chiara attuazione di quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., e rispetterebbero pienamente il principio di leale collaborazione. La disposizione impugnata, infatti, opera nell'ambito dell'organizzazione degli uffici statali e correttamente prevede che il decreto ministeriale di definizione degli ambiti sia emanato previo parere, e non previa intesa delle Regioni e degli enti locali.

Secondo la difesa statale, il meccanismo in esame completerebbe l'aspetto funzionale e teleologico di strumento di organizzazione degli uffici, consentendo una migliore gestione degli esuberanti, che saranno riassorbiti non più nel ristretto ambito provinciale, ma in quello regionale, consentendo, altresì, la realizzazione della continuità didattica.

7.4.- Quanto infine all'art. 1, commi 180 e 181, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce in primo luogo la genericità della censura, essendo rivolta all'intero impianto legislativo, compreso il riordino normativo, che è certamente di competenza dello Stato.

Viene eccepita anche l'irrelevanza della questione, posto che è prevista l'adozione di decreti legislativi il cui contenuto precettivo non sarebbe al momento prevedibile.

In ogni caso, l'Avvocatura generale dello Stato osserva come il legislatore statale abbia previsto, al comma 182, che i decreti legislativi di cui al comma 180 vengano adottati «previo parere della Conferenza unificata» e ciò anche a fronte di specifica richiesta emendativa sul testo del disegno di legge di iniziativa governativa, proposta nella Conferenza unificata del 7 maggio 2015, su cui la stessa Conferenza ha espresso parere favorevole.

8.- Con una successiva memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha insistito affinché il ricorso sia dichiarato inammissibile e comunque infondato.

In particolare, secondo la difesa statale, l'art. 1, comma 44, sarebbe espressione della competenza legislativa statale in materia di determinazione dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» da garantire su tutto il territorio nazionale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., essendo indubbio che nell'ambito di tali diritti civili e sociali rientrino anche quelli connessi ad un adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative finalizzate all'inserimento nel mondo del lavoro.

Inoltre, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la previsione dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni ed il richiamo esplicito al «rispetto delle competenze delle Regioni», porterebbero ad escludere qualsivoglia violazione del riparto di competenze legislative.

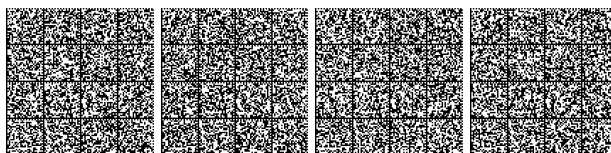
9.- Con ricorso spedito per la notificazione il 14 settembre 2015, ricevuto il 21 settembre 2015 e depositato il successivo 24 settembre (reg. ric. n. 88 del 2015), la Regione Puglia ha impugnato l'art. 1, commi 29, 47, 66, 68, 69, 74, 126, 153, 155, 162, 171, 181, lettera *e*), numero 1.3), e 183 della legge n. 107 del 2015, per violazione degli artt. 117, terzo e sesto comma, 118, primo comma, e 119 della Costituzione.

10.- L'art. 1, comma 29, stabilisce che «Il dirigente scolastico, di concerto con gli organi collegiali, può individuare percorsi formativi e iniziative diretti all'orientamento e a garantire un maggiore coinvolgimento degli studenti nonché la valorizzazione del merito scolastico e dei talenti. A tale fine, nel rispetto dell'autonomia delle scuole e di quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro della pubblica istruzione 1° febbraio 2001, n. 44, possono essere utilizzati anche finanziamenti esterni».

10.1.- Secondo la ricorrente, tale disposizione alla luce della giurisprudenza di questa Corte sarebbe riconducibile alla materia di legislazione concorrente «istruzione», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e non alle «norme generali sull'istruzione» di competenza esclusiva dello Stato.

Essa, infatti, pur riguardando ambiti senza dubbio ascrivibili alla sfera dell'istruzione, quali l'orientamento, il coinvolgimento degli studenti e la valorizzazione del merito scolastico, non sarebbe configurabile alla stregua di una disciplina afferente alla struttura portante di tale materia.

L'impugnato comma 29 si spingerebbe oltre la determinazione dei principi fondamentali, in quanto attribuirebbe una funzione amministrativa ad un organo statale e ne stabilirebbe la relativa disciplina in un ambito rimesso alla



competenza concorrente della Regione, senza neppure prevedere alcuna intesa, né altra forma di partecipazione delle Regioni alla disciplina e all'esercizio di tale funzione. Di qui, secondo la ricorrente, la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

11.- L'art. 1, comma 47, stabilisce che «Per favorire le misure di semplificazione e di promozione degli istituti tecnici superiori, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono emanate le linee guida per conseguire i seguenti obiettivi, a sostegno delle politiche di istruzione e formazione sul territorio e dello sviluppo dell'occupazione dei giovani:

a) semplificare e snellire le procedure per lo svolgimento delle prove conclusive dei percorsi attivati dagli istituti tecnici superiori, prevedendo modifiche alla composizione delle commissioni di esame e alla predisposizione e valutazione delle prove di verifica finali;

b) prevedere l'ammontare del contributo dovuto dagli studenti per gli esami conclusivi dei percorsi e per il rilascio del diploma;

c) prevedere che la partecipazione dei soggetti pubblici in qualità di soci fondatori delle fondazioni di partecipazione cui fanno capo gli istituti tecnici superiori e le loro attività possa avvenire senza determinare nuovi o maggiori oneri a carico dei loro bilanci;

d) prevedere che, ai fini del riconoscimento della personalità giuridica da parte del prefetto, le fondazioni di partecipazione cui fanno capo gli istituti tecnici superiori siano dotate di un patrimonio, uniforme per tutto il territorio nazionale, non inferiore a 50.000 euro e comunque che garantisca la piena realizzazione di un ciclo completo di percorsi;

e) prevedere per le fondazioni di partecipazione cui fanno capo gli istituti tecnici superiori un regime contabile e uno schema di bilancio per la rendicontazione dei percorsi uniforme in tutto il territorio nazionale;

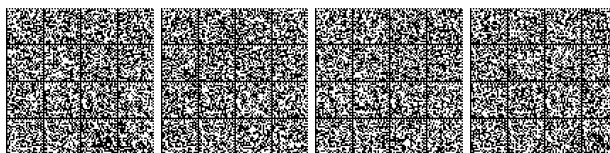
f) prevedere che le fondazioni esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge possano attivare nel territorio provinciale altri percorsi di formazione anche in filiere diverse, fermo restando il rispetto dell'*iter* di autorizzazione e nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. In questo caso gli istituti tecnici superiori devono essere dotati di un patrimonio non inferiore a 100.000 euro».

11.1.- Secondo la Regione, si tratterebbe di una previsione che ricade nell'ambito della competenza legislativa concorrente in materia di «istruzione», poiché, avendo finalità di mera semplificazione e promozione degli istituti tecnici superiori, non sarebbe riconducibile né alla «struttura essenziale», né alle «basi» del sistema istruzione, la cui disciplina è di spettanza del legislatore statale.

Tuttavia, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., in materia di legislazione concorrente sarebbe precluso al legislatore statale, anche al solo fine di dettare i «principi fondamentali», il ricorso a fonti regolamentari, come il decreto interministeriale cui la norma impugnata rinvia.

Non sarebbe neppure possibile sostenere che le linee guida cui si riferisce la disposizione in esame non siano giuridicamente vincolanti e, quindi, non vengano in rilievo come fonte normativa. Ad avviso della ricorrente, infatti, ciò contrasterebbe palesemente con gli obiettivi che tali linee guida dovrebbero conseguire, quali la previsione di «modifiche alla composizione delle commissioni di esame e alla predisposizione e valutazione delle prove di verifica finali» (lettera *a*), nonché dell'«ammontare del contributo dovuto dagli studenti per gli esami conclusivi dei percorsi e per il rilascio del diploma» (lettera *b*); o, ancora, la previsione che «la partecipazione dei soggetti pubblici in qualità di soci fondatori delle fondazioni di partecipazione cui fanno capo gli istituti tecnici superiori e le loro attività possa avvenire senza determinare nuovi o maggiori oneri a carico dei loro bilanci» (lettera *c*), e che «le fondazioni di partecipazione cui fanno capo gli istituti tecnici superiori siano dotate di un patrimonio, uniforme per tutto il territorio nazionale, non inferiore a 50.000 euro e comunque che garantisca la piena realizzazione di un ciclo completo di percorsi» (lettera *d*).

Infine, osserva la Regione, le linee-guida dovranno farsi carico anche della previsione, per le fondazioni di partecipazione cui fanno capo gli istituti tecnici superiori, di «un regime contabile e uno schema di bilancio per la rendicontazione dei percorsi uniforme in tutto il territorio nazionale» (lettera *e*), nonché, per le fondazioni esistenti alla data di entrata in vigore della legge, che esse «possano attivare nel territorio provinciale altri percorsi di formazione anche in filiere diverse, fermo restando il rispetto dell'*iter* di autorizzazione e nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. In questo caso gli istituti tecnici superiori devono essere dotati di un patrimonio non inferiore a 100.000 euro» (lettera *f*).



Non si tratterebbe, dunque, di mere finalità generali da conseguire, bensì di previsioni vincolanti, alcune addirittura di dettaglio, quali la lettera *a*), le quali sono destinate a definire il contenuto propriamente normativo delle suddette linee-guida.

12.- Secondo la Regione, l'art. 1, comma 66, nella parte in cui affida agli uffici scolastici regionali la definizione dell'ampiezza degli ambiti territoriali nei quali sono articolati i ruoli del personale docente, violerebbe la sfera di potestà legislativa regionale in materia di «istruzione», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Tale disposizione, infatti, inciderebbe su profili organizzativi di pertinenza regionale che questa Corte ha ricondotto alla sfera di competenza regionale, in quanto implicanti una valutazione delle specifiche esigenze territoriali.

Ad avviso della ricorrente, ciò sarebbe confermato dai criteri richiamati dalla stessa norma ai fini dell'individuazione degli ambiti territoriali nei quali si dovrebbero articolare i ruoli del personale docente; la norma impugnata, pertanto, non sarebbe riconducibile né alle «norme generali sull'istruzione», né ai «principi fondamentali» della materia.

12.1.- Ad avviso della ricorrente, quand'anche si volesse intendere la disposizione in esame come attributiva di una funzione amministrativa avocata in sussidiarietà dallo Stato, non sarebbe, comunque, rispettato il principio di leale collaborazione. Il comma impugnato, infatti, non prevede alcuna intesa con le Regioni interessate, ma solo un parere. Di qui, il suo contrasto anche con l'art. 118, primo comma, Cost.

13.- L'art. 1, comma 68, stabilisce che «A decorrere dall'anno scolastico 2016/2017, con decreto del dirigente preposto all'ufficio scolastico regionale, l'organico dell'autonomia è ripartito tra gli ambiti territoriali. L'organico dell'autonomia comprende l'organico di diritto e i posti per il potenziamento, l'organizzazione, la progettazione e il coordinamento, incluso il fabbisogno per i progetti e le convenzioni di cui al quarto periodo del comma 65. A quanto previsto dal presente comma si provvede nel limite massimo di cui al comma 201».

13.1.- Secondo la Regione, tale disposizione violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. Essa, infatti, afferirebbe all'assetto organizzativo della rete scolastica e al suo dimensionamento, nonché a tutto ciò che in ordine a tali profili richiede una valutazione delle specifiche realtà territoriali, cioè ad ambiti riconducibili alla competenza regionale in materia di «istruzione».

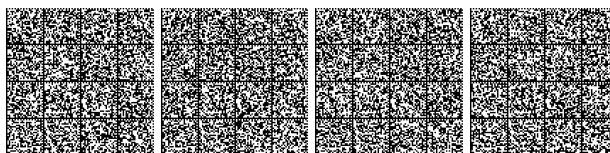
Con il comma in questione, inoltre, il legislatore statale ha attribuito la funzione di ripartizione dell'organico di autonomia «per ambiti territoriali» ad un organo statale, quale è il dirigente preposto all'ufficio scolastico regionale, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nell'esercizio della funzione amministrativa avocata.

14.- L'art. 1, comma 69, dispone che «All'esclusivo scopo di far fronte ad esigenze di personale ulteriori rispetto a quelle soddisfatte dall'organico dell'autonomia come definite dalla presente legge, a decorrere dall'anno scolastico 2016/2017, ad esclusione dei posti di sostegno in deroga, nel caso di rilevazione delle inderogabili necessità previste e disciplinate, in relazione ai vigenti ordinamenti didattici, dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81, è costituito annualmente con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, un ulteriore contingente di posti non facenti parte dell'organico dell'autonomia né disponibili, per il personale a tempo indeterminato, per operazioni di mobilità o assunzioni in ruolo. A tali necessità si provvede secondo le modalità, i criteri e i parametri previsti dal citato decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81. Alla copertura di tali posti si provvede a valere sulle graduatorie di personale aspirante alla stipula di contratti a tempo determinato previste dalla normativa vigente ovvero mediante l'impiego di personale a tempo indeterminato con provvedimenti aventi efficacia limitatamente ad un solo anno scolastico. All'attuazione del presente comma si provvede nei limiti delle risorse disponibili annualmente nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca indicate nel decreto ministeriale di cui al primo periodo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 64, comma 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133».

14.1.- Secondo la Regione, la disposizione in esame inciderebbe nella materia «istruzione», di competenza legislativa concorrente, poiché atterrebbe ai profili organizzativi della medesima. Nonostante ciò, viene attribuita al Ministro dell'istruzione la funzione consistente nella definizione, tramite decreto, di un incremento dei posti dell'organico, seppure non concernenti l'organico «di autonomia».

Di qui, ad avviso della ricorrente, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la disposizione impugnata non sarebbe in alcun modo configurabile alla stregua di un principio fondamentale della materia.

14.2.- Infine, secondo la Regione, se anche si trattasse di una norma statale espressiva dell'avocazione al centro di una funzione amministrativa ricadente in un ambito di competenza legislativa concorrente, essa sarebbe, comunque, in contrasto con l'art. 118, primo comma, Cost., in quanto non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni in tema di organico del personale docente. Viene richiamato, a questo riguardo, il caso deciso da questa Corte nella sentenza n. 279 del 2005.



15.- L'art. 1, comma 74, stabilisce che «Gli ambiti territoriali e le reti sono definiti assicurando il rispetto dell'organico dell'autonomia e nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

15.1.- Secondo la Regione, tale disposizione, se letta in combinato disposto con il comma 70, non potrebbe che essere interpretata nel senso che la definizione degli «ambiti territoriali» e delle «reti» è affidata agli uffici scolastici regionali, i quali, a loro volta, si occupano di «promuovere» tali reti tra istituzioni.

Ad avviso della difesa regionale, questa interpretazione sarebbe coerente con l'art. 1, comma 66, che affida sempre agli uffici scolastici regionali, ed in particolare ai loro dirigenti, la definizione degli «ambiti territoriali» in riferimento alla ripartizione del personale docente.

Così interpretato, tuttavia, il richiamato comma 74 sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., che affida alle Regioni la disciplina dei profili organizzativi e di dimensionamento della rete scolastica, soprattutto ove vengano in rilievo valutazioni legate alle specificità dei diversi ambiti territoriali.

15.2.- Secondo la Regione, inoltre, anche laddove la disposizione impugnata esprimesse la chiamata in sussidiarietà di una funzione amministrativa ascrivibile ad un ambito di competenza normativa concorrente, essa violerebbe, comunque, l'art. 118, primo comma, Cost., in quanto non prevederebbe il necessario coinvolgimento delle Regioni.

16.- L'art. 1, comma 126, dispone che «Per la valorizzazione del merito del personale docente è istituito presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca un apposito fondo, con lo stanziamento di euro 200 milioni annui a decorrere dall'anno 2016, ripartito a livello territoriale e tra le istituzioni scolastiche in proporzione alla dotazione organica dei docenti, considerando altresì i fattori di complessità delle istituzioni scolastiche e delle aree soggette a maggiore rischio educativo, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca».

16.1.- La disposizione in esame istituirebbe un fondo a destinazione vincolata in riferimento ad un ambito - quello della «valorizzazione del merito del personale docente» - che, ad avviso della Regione, non rientrerebbe certamente nella competenza esclusiva statale concernente le «norme generali sull'istruzione», ma in quella concorrente in materia di «istruzione».

Di qui, secondo la Regione, il contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., essendo precluso al legislatore statale, alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale, istituire fondi a destinazione vincolata nelle materie di competenza concorrente.

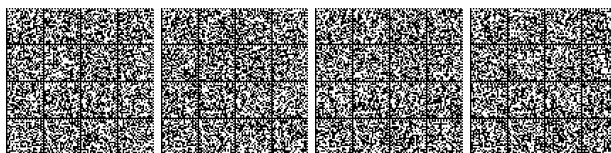
17.- L'art. 1, comma 153, stabilisce che «Al fine di favorire la costruzione di scuole innovative dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, caratterizzate dalla presenza di nuovi ambienti di apprendimento e dall'apertura al territorio, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con proprio decreto, d'intesa con la Struttura di missione per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 maggio 2014 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede a ripartire le risorse di cui al comma 158 tra le regioni e individua i criteri per l'acquisizione da parte delle stesse regioni delle manifestazioni di interesse degli enti locali proprietari delle aree oggetto di intervento e interessati alla costruzione di una scuola innovativa».

17.1.- Secondo la Regione, si tratterebbe di una disposizione statale riconducibile alla materia dell'edilizia scolastica, la quale, alla luce della giurisprudenza costituzionale, si trova all'incrocio di più ambiti di competenza, quali il «governo del territorio», «l'energia» e la «protezione civile», tutti rientranti nella potestà legislativa concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

Tale disposizione, in particolare, attribuirebbe una funzione amministrativa ad un organo statale in una materia di competenza concorrente e ne detterebbe la relativa disciplina, comprimendo gli spazi di autonomia normativa attribuiti alle Regioni, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento da parte loro. Di qui, secondo la Regione, il contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

18.- L'art. 1, comma 155, stabilisce che «Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, indice specifico concorso con procedura aperta, anche mediante procedure telematiche, avente ad oggetto proposte progettuali relative agli interventi individuati dalle regioni ai sensi del comma 154, nel limite delle risorse assegnate dal comma 158 e comunque nel numero di almeno uno per regione».

18.1.- Anche tale disposizione, ad avviso della Regione, sarebbe riconducibile alla materia dell'edilizia scolastica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., con la conseguenza che la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato di una funzione amministrativa ricadente nella sfera di competenza concorrente della Regione necessita della previsione, ai



fini del suo esercizio, di un'intesa con le Regioni; né sarebbe sufficiente il mero parere della Conferenza Stato-Regioni, come si ricaverebbe dalla sentenza di questa Corte n. 62 del 2013.

Di conseguenza, la norma impugnata violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che, ai fini dell'indizione della procedura concorsuale da essi contemplata, venga acquisita un'intesa con le Regioni interessate dagli interventi di edilizia scolastica.

19.- L'art. 1, comma 162, stabilisce che «Le regioni sono tenute a fornire al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il monitoraggio completo dei piani di edilizia scolastica relativi alle annualità 2007, 2008 e 2009, finanziati ai sensi dell'articolo 1, comma 625, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, pena la mancata successiva assegnazione di ulteriori risorse statali. Le relative economie accertate all'esito del monitoraggio restano nella disponibilità delle regioni per essere destinate a interventi urgenti di messa in sicurezza degli edifici scolastici sulla base di progetti esecutivi presenti nella rispettiva programmazione regionale predisposta ai sensi dell'articolo 10 del decreto legge 12 settembre 2013, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2013, n. 128, come da ultimo modificato dai commi 173 e 176 del presente articolo, nonché agli interventi che si rendono necessari all'esito delle indagini diagnostiche sugli edifici scolastici di cui ai commi da 177 a 179 e a quelli che si rendono necessari sulla base dei dati risultanti dall'Anagrafe dell'edilizia scolastica. Gli interventi devono essere comunicati dalla regione competente al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che definisce tempi e modalità di attuazione degli stessi».

19.1.- Secondo la Regione, la disposizione impugnata, pur essendo relativa all'edilizia scolastica, non sarebbe configurabile alla stregua di un «principio fondamentale», ma costituirebbe, piuttosto, una norma di dettaglio.

Essa, infatti, non lascerebbe margini di attuazione alle Regioni, poiché imporrebbe loro di fornire il monitoraggio dei piani sull'edilizia, indicando altresì il termine perentorio per l'adempimento di tale onere, la sanzione in caso di eventuale inadempimento e la destinazione delle eventuali economie residue dalla realizzazione degli interventi di edilizia scolastica. Sarebbe così violata la sfera di competenza concorrente affidata alle Regioni dall'art. 117, terzo comma, Cost.

19.2.- Peraltro, ad avviso della ricorrente, il carattere dettagliato della norma in esame emergerebbe dal suo combinato disposto con il comma 171, il quale, ai fini del monitoraggio di cui al comma 162, prescrive l'applicazione delle modalità analiticamente disciplinate dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229 (Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti); di conseguenza, anche il comma 171 sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

19.3.- La Regione lamenta, altresì, che il comma 162 violi l'art. 119 Cost., laddove, al secondo periodo, imporrebbe che le eventuali «economie» che residuino alle Regioni a seguito degli interventi di edilizia scolastica regolati dai precedenti commi, e che siano accertate a seguito del monitoraggio, debbano essere impiegate ai fini della realizzazione degli interventi indicati al medesimo comma, così vincolandole nella destinazione.

20.- Nota la ricorrente che, con il comma 181, lettera e), il Governo è stato delegato ad occuparsi dell'«istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni, costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia, al fine di garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali, nonché ai fini della conciliazione tra tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori, della promozione della qualità dell'offerta educativa e della continuità tra i vari servizi educativi e scolastici e la partecipazione delle famiglie», anche attraverso la definizione degli «standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia, diversificati in base alla tipologia, all'età dei bambini e agli orari di servizio, prevedendo tempi di presenza del personale dei servizi educativi per l'infanzia e dei docenti di scuola dell'infanzia, nonché il coordinamento pedagogico territoriale e il riferimento alle Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, adottate con il regolamento di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 16 novembre 2012, n. 254» (punto 1.3. del medesimo comma).

Secondo la Regione, l'ambito relativo all'individuazione degli standard strutturali e organizzativi in materia di istituzioni che operano nell'ambito dell'istruzione è stato espressamente ricondotto da questa Corte alla sfera di competenza concorrente.

Pertanto la norma impugnata, nella parte in cui conferisce una delega al Governo ad adottare norme concernenti standard strutturali e organizzativi in relazione ai servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia, esorbiterebbe dalla competenza statale in materia di «principi fondamentali» dell'«istruzione» ed invaderebbe lo spazio riservato alla potestà concorrente delle Regioni, violando l'art. 117, terzo comma, Cost.



21.- L'art. 1, comma 183, prevede che «Con uno o più decreti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono raccolte per materie omogenee le norme regolamentari vigenti negli ambiti di cui alla presente legge, con le modificazioni necessarie al fine di semplificarle e adeguarle alla disciplina legislativa conseguente all'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 180 del presente articolo».

21.1.- Secondo la Regione, tuttavia, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., il ricorso alla fonte regolamentare non sarebbe possibile in tutti gli ambiti incisi dalla legge, ma solo in quelli che siano riconducibili alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Pertanto, la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 117, terzo e sesto comma, Cost., nella parte in cui consente l'adozione e la modifica di norme regolamentari all'interno degli ambiti riconducibili all'art. 117, terzo comma, Cost.

22.- Con atto depositato il 20 ottobre 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 infondato.

22.1.- Secondo la difesa statale, l'art. 1, comma 29, si inserirebbe a pieno titolo nel quadro della compiuta attuazione dell'autonomia scolastica, attraverso la specificazione delle funzioni svolte dal dirigente scolastico in tema di orientamento e valorizzazione degli studenti, ribadendo peraltro la possibilità dell'apporto di finanziamenti esterni - già possibile ai sensi del decreto interministeriale 1° febbraio 2001, n. 44, recante «Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche» - per la valorizzazione dei talenti e del merito scolastico.

Tale precisazione operata dal legislatore si innesterebbe nell'ambito delle disposizioni contenute nel Decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275 (Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59), nella misura in cui riconosce alle istituzioni scolastiche autonome - per il tramite del dirigente scolastico - una funzione ascrivibile all'autonomia didattica ed educativa, nonché di sperimentazione e di ricerca, senza innovare rispetto alle competenze attribuite alle Regioni in materia di programmazione dell'offerta formativa.

22.2.- Quanto all'art. 1, comma 47, la difesa statale osserva che il segmento dell'istruzione postsecondaria non universitaria, rappresentato dai percorsi degli istituti tecnici superiori (ITS), rientra nella piena competenza statale, anche per quanto attiene alla normativa di dettaglio.

Le previste linee guida, infatti, sarebbero finalizzate a regolare sul piano squisitamente amministrativo e didattico la gestione delle fondazioni e dei corsi erogati; in particolare, i profili da disciplinare con linee guida riguarderebbero lo svolgimento degli esami, i criteri di riconoscimento delle fondazioni da parte del Prefetto e la loro gestione contabile.

Si tratterebbe, dunque, di aspetti non attinenti alle competenze regolative dell'offerta formativa sul territorio, proprie delle Regioni; in ogni caso, ad avviso della difesa statale, la norma prevede che tali linee guida siano adottate «previa intesa» con la Conferenza Unificata.

22.3.- Con riguardo all'art. 1, commi 66, 68, 69 e 74, la difesa statale osserva come tali disposizioni prevedano un meccanismo composito per l'organizzazione degli uffici pubblici, in particolare per razionalizzare la mobilità e gli esuberi del personale scolastico, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tal fine, il meccanismo in esame riguarda i ruoli del personale docente, gli ambiti territoriali, le reti tra scuole.

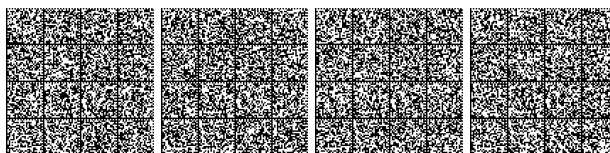
Deduce l'Avvocatura generale dello Stato come i ruoli del personale docente siano modificati in modo sostanziale, perché individuati su base regionale e non più provinciale e siano ripartiti in ambiti territoriali, suddivisi in sezioni separate per gradi di istruzione, classi di concorso e tipologie di posto.

Rileva ancora la difesa statale come gli ambiti territoriali siano stati introdotti *ex novo* dalla legge n. 107 del 2015 e siano disciplinati dall'art. 1, comma 66; essi saranno costituiti ad opera dei direttori generali degli uffici scolastici regionali, su indicazione del Ministero dell'istruzione, sentiti le Regioni e gli enti locali, con estensione inferiore alla provincia o alla città metropolitana e saranno individuati sulla base della popolazione scolastica, della prossimità delle istituzioni scolastiche, delle caratteristiche del territorio, tenendo anche conto delle specificità delle aree interne, montane e delle piccole isole, della presenza di scuole nelle carceri, nonché di ulteriori situazioni o esperienze territoriali già in atto.

Gli ambiti territoriali configureranno l'organico dell'autonomia, che comprenderà l'organico di diritto e i posti per il potenziamento, l'organizzazione, la progettazione e il coordinamento; non comprenderà invece un ulteriore contingente di posti per il personale a tempo indeterminato, per operazioni di mobilità o assunzioni in ruolo.

Le reti di scuole, infine, sono un modello organizzativo in cui i diversi soggetti (produttori ed erogatori del servizio o nodi del sistema) convergono su obiettivi comuni, che hanno dato luogo ad un progetto didattico o un progetto di gestione dei servizi amministrativi e sono state introdotte dall'articolo 7 del d.P.R. n. 275 del 1999.

Pertanto, ad avviso della difesa statale, la questione di costituzionalità sollevata dalla Regione Puglia avverso le disposizioni richiamate, non considererebbe che esse rientrano nella categoria delle norme generali sull'istruzione e dei



principi per l'organizzazione dei pubblici uffici, di cui all'articolo 97 Cost., e non dei principi fondamentali in materia di istruzione.

La questione proposta non terrebbe neppure conto del fatto che gli ambiti territoriali di cui al comma 66 non rientrerebbero nel dimensionamento che la sentenza n. 147 del 2012 di questa Corte ha rimesso alla competenza delle Regioni.

Tale dimensionamento, infatti, è attuato secondo le disposizioni dell'articolo 3 del d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233 (Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, a norma dell'articolo 21 della L. 15 marzo 1997, n. 59), con l'approvazione da parte delle Regioni del piano regionale di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, sulla base dei piani disposti dalle singole Province.

La difesa statale osserva come l'attività di dimensionamento attenga al numero degli istituti scolastici sul territorio, alle fusioni, soppressioni, aggregazioni, accorpamenti, trasferimenti di sedi, creazione di nuovi punti di erogazione del servizio e dell'offerta formativa, che sono di competenza regionale.

Al contrario, il meccanismo di cui ai commi 66 e seguenti atterrebbe alla determinazione, gestione e programmazione delle dotazioni organiche del personale docente della rete scolastica. Secondo l'art. 138, lettera *b*), 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 L. 15 marzo 1997, n. 59), tale ambito materiale sarebbe di competenza esclusiva dello Stato ed inciderebbe sui livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Le disposizioni impugnate, pertanto, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, disciplinerebbero la pianificazione del ruolo del personale docente che, al pari del reclutamento, rientrerebbe nell'assetto organizzativo della scuola, ascrivibile alla categoria delle norme generali sull'istruzione; di conseguenza, tale meccanismo sarebbe parte delle «strutture portanti» del sistema nazionale dell'istruzione, che richiedono un'applicazione unitaria sull'intero territorio nazionale.

Secondo la difesa statale, inoltre, tali norme sarebbero attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., e rispetterebbero il principio di leale collaborazione; il comma 66, in particolare, prevede che il decreto ministeriale di definizione degli ambiti sia emanato previo parere delle Regioni e degli enti locali. La norma opera nell'ambito dell'organizzazione degli uffici statali e non sarebbe necessaria la previsione dell'intesa.

In conclusione, secondo la difesa statale, il meccanismo in esame completerebbe l'aspetto funzionale e teleologico dello strumento di organizzazione degli uffici, permettendo una migliore gestione degli esuberanti, destinati ad essere riassorbiti non più nel ristretto ambito provinciale, ma regionale; esso consentirebbe, altresì, la realizzazione della continuità didattica.

23.- In riferimento all'art. 1, comma 126, la difesa statale deduce che si tratterebbe di una disciplina relativa al trattamento retributivo del personale docente, che è personale statale. Osserva, infatti, l'Avvocatura generale dello Stato che il successivo comma 128 inquadra il "bonus" quale componente della «retribuzione accessoria», rispetto alla quale le Regioni non avrebbero alcuna competenza.

24.- Quanto all'art. 1, commi 153 e 155, la difesa statale precisa che il comma 153 si limita a prevedere un decreto del Ministro dell'istruzione per il riparto tra le Regioni di risorse statali da destinare alla realizzazione di scuole innovative sotto il profilo tecnologico, architettonico e dell'efficientamento energetico.

Pertanto, si tratterebbe di un semplice decreto rientrante nelle competenze dello Stato, che può ripartire le risorse sulla base di principi oggettivi. Il medesimo decreto fissa, inoltre, criteri uniformi su tutto il territorio nazionale per l'acquisizione delle manifestazioni di interesse da parte delle Regioni.

Secondo la difesa statale, non vi sarebbe alcun esercizio di funzione amministrativa da parte dello Stato. Le Regioni, infatti, conserverebbero il proprio potere di programmazione degli interventi sul territorio, essendo rimessa alla loro competenza l'individuazione delle aree di intervento sulle quali realizzare le scuole innovative finanziate con fondi statali.

L'Avvocatura generale dello Stato osserva come il decreto ministeriale del 7 agosto 2015, n. 593 (Ripartizione delle risorse e definizione dei criteri per la costruzione di scuole innovative), abbia individuato criteri minimi e uniformi per le Regioni, consentendo, peraltro, che esse prevedano, nell'ambito della propria autonomia e delle proprie specificità territoriali, ulteriori criteri per l'individuazione delle aree di intervento, nel rispetto delle proprie competenze relative al governo del territorio.

24.1.- Quanto al comma 155, la norma, ad avviso della difesa statale, si porrebbe l'obiettivo di avviare una concorso di idee a livello nazionale, ai sensi dell'art. 108 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei con-



tratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), finalizzato all'individuazione di modelli di scuole innovative sotto il profilo tecnologico ed architettonico e dell'efficientamento energetico.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, rientrerebbe nella competenza statale indire un concorso nazionale per progettisti per individuare modelli di scuole legate a ambienti didattici innovativi, nel rispetto dei principi generali sull'istruzione e salvaguardando, in ogni caso, le competenze di Regioni ed enti locali.

Ma anche laddove si volesse far rientrare tale competenza nella potestà legislativa concorrente, il comma impugnato rispetterebbe comunque le competenze delle Regioni, perché prevede che esse individuino le aree nelle quali realizzare le scuole innovative; che il decreto di indizione del concorso di idee sia concertato in sede di Conferenza Stato-Regioni; che le aree oggetto di finanziamento vengano decise dalle singole Regioni nell'ambito del proprio potere programmatico.

Anche il principio di leale collaborazione, secondo la difesa statale, sarebbe rispettato, alla luce della giurisprudenza costituzionale secondo la quale, in casi del genere, sarebbe sufficiente il parere della Conferenza.

Infine, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, tali norme sono state vagliate in sede di Conferenza Unificata il 7 maggio 2015. In quella sede è stato espresso parere favorevole sul testo del disegno di legge governativo, che, con riguardo ai commi impugnati, non ha subito significativi cambiamenti in sede di approvazione parlamentare.

25.- In riferimento all'art. 1, comma 162, la difesa statale osserva come tale disposizione riguardi il monitoraggio di risorse statali assegnate alle Regioni, rispetto alle quali le Regioni stesse non hanno mai fornito dati nonostante le richieste dell'amministrazione.

Ad avviso dell'Avvocatura generale, sarebbe evidente come il monitoraggio delle risorse pubbliche costituisca un principio generale del nostro ordinamento, sancito anche dal d.lgs. n. 229 del 2011, che impone stringenti obblighi di rendicontazione delle risorse pubbliche, al fine di garantire il rispetto dei principi di razionalizzazione, efficientamento e contenimento della spesa pubblica, oltre che costituire principio contabile e di buona amministrazione, rientrante nella competenza esclusiva dello Stato.

In ragione di ciò, secondo la difesa statale, sarebbe obbligo dello Stato garantire l'osservanza di questi principi e perseguire l'obiettivo di un'esatta cognizione dell'utilizzo delle risorse pubbliche anche da parte delle Regioni e degli enti locali, indipendentemente dalla destinazione delle stesse.

Il comma impugnato, inoltre, prevede un termine perentorio per comunicare gli esiti del monitoraggio al Ministero dell'istruzione. Le Regioni devono evidenziare eventuali economie delle risorse statali maturate all'esito dell'attuazione degli interventi di edilizia scolastica per i piani degli anni 2007-2008-2009 e quest'attività, ad avviso della difesa statale, rientra nelle normali attività di monitoraggio sull'uso delle risorse pubbliche, di competenza esclusiva dello Stato.

Qualora invece si ritenesse che le attività di monitoraggio sui piani di edilizia scolastica rientrino nella competenza concorrente delle Regioni, la norma impugnata, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, fisserebbe un principio generale e lascerebbe comunque alle Regioni il potere decisionale e programmatico nel riutilizzo delle eventuali economie accertate.

Le prerogative regionali e i poteri programmatori delle Regioni vengono tutelati, in quanto la risorse restano nella disponibilità delle stesse, coerentemente con la destinazione originaria. La norma impugnata ribadisce solo il principio per cui le risorse statali, peraltro già destinate all'edilizia scolastica, debbano essere utilizzate per la medesima finalità; le Regioni, inoltre, conservano una piena autonomia nell'individuazione degli interventi da finanziare, in quanto la norma stessa rinvia al potere di programmazione regionale.

Secondo la difesa statale, dunque, non è apposto un nuovo vincolo di destinazione, ma è stato semplicemente ribadito quello già esistente. Inoltre, anche in questo caso, i commi 162 e 171 sono stati vagliati in sede di Conferenza Unificata il 7 maggio 2015 e il testo del disegno di legge governativo, che ha ricevuto il parere favorevole della Conferenza, non ha poi subito significativi cambiamenti in sede di approvazione definitiva da parte del Parlamento.

La norma è pertanto rispettosa del dettato di cui agli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost.

26.- In riferimento all'art. 1, comma 181, lettera e), n. 1.3), la difesa statale rileva come l'obiettivo del legislatore non sia quello di invadere la competenza regionale relativa agli asili nido, bensì quello di rendere strutturale e sistematico il servizio educativo su tutto il territorio nazionale, tenuto conto della crescente domanda di tale servizio da parte delle famiglie, ma pur sempre nel rispetto delle competenze regionali.

Il successivo comma 182, infatti, prevede che i decreti legislativi di cui al comma 180, vengano adottati «previo parere della Conferenza unificata», e ciò anche a fronte di specifica richiesta emendativa sul testo del disegno di legge di iniziativa governativa, proposta in sede di Conferenza Unificata il 7 maggio 2015 e sulla quale la stessa Conferenza ha espresso parere favorevole.



27.- Quanto infine all'art. 1, comma 183, la difesa statale ritiene che si tratti di mero riordino regolamentare che dovrà essere effettuato nell'ambito del riparto di competenze vigente, nonché alla luce di quanto disciplinato dagli emanandi decreti legislativi che, ai sensi del comma 182, dovranno comunque essere adottati previo parere della Conferenza Unificata.

28.- Con due successive memorie depositate in prossimità dell'udienza, sia il Presidente del Consiglio dei ministri, sia la Regione Puglia, hanno insistito nelle conclusioni già formulate nei rispettivi atti introduttivi.

Considerato in diritto

1.- Con i ricorsi indicati in epigrafe (reg. ric. n. 85 e n. 88 del 2015), la Regione Veneto e la Regione Puglia hanno impugnato l'art. 1, commi 29, 44, 47, 66, 68, 69, 74, 126, 153, 155, 162, 171, 180, 181 e 183, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), per violazione degli artt. 97, 117, secondo comma, lettera *n*), terzo, quarto e sesto comma, 118, primo comma, 119 e 120 della Costituzione.

2.- In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i due giudizi devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

3.- L'art. 1, comma 29, stabilisce che «Il dirigente scolastico, di concerto con gli organi collegiali, può individuare percorsi formativi e iniziative diretti all'orientamento e a garantire un maggiore coinvolgimento degli studenti nonché la valorizzazione del merito scolastico e dei talenti. A tale fine, nel rispetto dell'autonomia delle scuole e di quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro della pubblica istruzione 1° febbraio 2001, n. 44, possono essere utilizzati anche finanziamenti esterni».

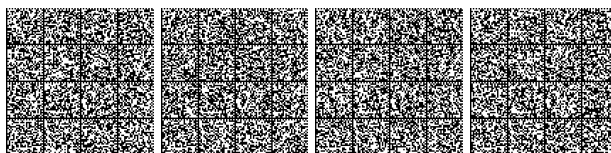
3.1.- Secondo la Regione Puglia, il primo periodo di tale disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, pur incidendo nella materia di competenza concorrente relativa all'«istruzione», non sarebbe un principio fondamentale, ma una norma di dettaglio; esso, inoltre, violerebbe il combinato disposto dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118, primo comma, Cost., perché, pur attribuendo ad un organo statale una funzione amministrativa ascrivibile alla competenza concorrente in materia di «istruzione», non prevederebbe alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella disciplina e nell'esercizio della funzione avocata dallo Stato.

3.2.- La questione non è fondata.

Nel disporre che il dirigente scolastico, di concerto con gli organi collegiali, può individuare percorsi formativi e iniziative diretti all'orientamento e a garantire un maggiore coinvolgimento degli studenti, nonché la valorizzazione del merito scolastico e dei talenti, la norma in esame esprime un principio fondamentale rivolto direttamente alle istituzioni scolastiche autonome, in quanto fissa «criteri, obiettivi, direttive o discipline [...] tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione» (sentenza n. 200 del 2009); di conseguenza, trattandosi di una disposizione legittimamente adottata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza a determinare i principi fondamentali in materia di «istruzione», non è necessario alcun coinvolgimento della Regione.

4.- L'art. 1, comma 44, stabilisce che «Nell'ambito del sistema nazionale di istruzione e formazione e nel rispetto delle competenze delle regioni, al potenziamento e alla valorizzazione delle conoscenze e delle competenze degli studenti del secondo ciclo nonché alla trasparenza e alla qualità dei relativi servizi possono concorrere anche le istituzioni formative accreditate dalle regioni per la realizzazione di percorsi di istruzione e formazione professionale, finalizzati all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione. L'offerta formativa dei percorsi di cui al presente comma è definita, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Al fine di garantire agli allievi iscritti ai percorsi di cui al presente comma pari opportunità rispetto agli studenti delle scuole statali di istruzione secondaria di secondo grado, si tiene conto, nel rispetto delle competenze delle regioni, delle disposizioni di cui alla presente legge. All'attuazione del presente comma si provvede nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente e della dotazione organica dell'autonomia e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

4.1.- Secondo la Regione Veneto, tale disposizione, nell'affidare al Ministero dell'istruzione il compito di definire l'offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale, violerebbe il combinato disposto dell'art. 117,



terzo e quarto comma, in quanto la materia dell'«istruzione e formazione professionale» sarebbe di competenza esclusiva delle Regioni.

4.1.1.- Sarebbe violato anche l'art. 120 Cost., per l'utilizzo distortivo delle forme della collaborazione, in quanto la previsione dell'intesa non può costituire, ad avviso della Regione, lo strumento per espropriare la sua competenza in materia di formazione professionale.

4.1.2.- Viene altresì lamentato il contrasto con gli artt. 97 e 118 Cost., perché non si terrebbe conto delle peculiarità territoriali, con conseguente pregiudizio del buon andamento, né sussisterebbero le condizioni per l'attrazione in sussidiarietà della funzione amministrativa.

4.2.- La questione non è fondata in riferimento ad alcuno dei profili di censura sollevati.

La disposizione impugnata, infatti, è volta non tanto a regolare la materia, quanto a garantire agli allievi iscritti ai corsi delle istituzioni formative accreditate dalle Regioni pari opportunità rispetto agli studenti delle scuole statali. Essa, inoltre, richiama più volte il «rispetto delle competenze delle Regioni» e prevede che la definizione dell'offerta formativa dei percorsi di istruzione e formazione professionale da parte del Ministero avvenga, in ogni caso, «previa intesa in sede di Conferenza», scongiurando in tal modo qualsivoglia vulnus alle competenze della Regione.

5.- Ai sensi dell'art. 1, comma 47, «Per favorire le misure di semplificazione e di promozione degli istituti tecnici superiori, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono emanate le linee guida per conseguire i seguenti obiettivi, a sostegno delle politiche di istruzione e formazione sul territorio e dello sviluppo dell'occupazione dei giovani:

a) semplificare e snellire le procedure per lo svolgimento delle prove conclusive dei percorsi attivati dagli istituti tecnici superiori, prevedendo modifiche alla composizione delle commissioni di esame e alla predisposizione e valutazione delle prove di verifica finali;

b) prevedere l'ammontare del contributo dovuto dagli studenti per gli esami conclusivi dei percorsi e per il rilascio del diploma;

c) prevedere che la partecipazione dei soggetti pubblici in qualità di soci fondatori delle fondazioni di partecipazione cui fanno capo gli istituti tecnici superiori e le loro attività possa avvenire senza determinare nuovi o maggiori oneri a carico dei loro bilanci;

d) prevedere che, ai fini del riconoscimento della personalità giuridica da parte del prefetto, le fondazioni di partecipazione cui fanno capo gli istituti tecnici superiori siano dotate di un patrimonio, uniforme per tutto il territorio nazionale, non inferiore a 50.000 euro e comunque che garantisca la piena realizzazione di un ciclo completo di percorsi;

e) prevedere per le fondazioni di partecipazione cui fanno capo gli istituti tecnici superiori un regime contabile e uno schema di bilancio per la rendicontazione dei percorsi uniforme in tutto il territorio nazionale;

f) prevedere che le fondazioni esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge possano attivare nel territorio provinciale altri percorsi di formazione anche in filiere diverse, fermo restando il rispetto dell'*iter* di autorizzazione e nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. In questo caso gli istituti tecnici superiori devono essere dotati di un patrimonio non inferiore a 100.000 euro».

5.1.- Secondo la Regione Puglia, tale disposizione, nella parte in cui affida l'elaborazione di apposite linee guida al Ministro dell'istruzione, per «favorire le misure di semplificazione e di promozione degli istituti tecnici superiori» in vista della realizzazione degli obiettivi indicati nelle lettere da a) a f) del medesimo comma, violerebbe il combinato disposto dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost., in quanto rimetterebbe ad una fonte sub-legislativa la determinazione di linee guida vincolanti, nell'ambito di una materia di competenza concorrente come l'istruzione, nella quale non è consentito al legislatore statale il ricorso a fonti di rango inferiore a quello della legge.

5.2.- La questione non è fondata.

L'art. 117, sesto comma, Cost., infatti, preclude allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non già l'adozione di qualsivoglia atto sub-legislativo, come assume la Regione, bensì dei soli regolamenti, che sono fonti del diritto, costitutive di un determinato assetto dell'ordinamento. Viceversa, la giurisprudenza di questa Corte ha già identificato nelle linee guida atti esecutivi, secondo alcuni di alta amministrazione, che, in particolari circostanze, «vengono strettamente ad integrare la normativa primaria che ad essi rinvia», affidando loro quelle specificazioni dei suoi principi, di cui esige un'applicazione uniforme (sentenza n. 11 del 2014). Sovente esse implicano conoscenze specialistiche proprie del settore ordinamentale in cui si innestano, e per tale caratteristica mal si conciliano con il diretto contenuto dell'atto legislativo.



Ebbene, anche le linee guida di cui all'impugnato art. 1, comma 47, costituiscono la necessaria integrazione della norma primaria, per conseguire l'uniforme realizzazione degli obiettivi che essa si prefigge nelle lettere da *a*) ad *f*). Del resto, proprio in ragione della stretta contiguità con la competenza regionale e delle esigenze di partecipazione rafforzata delle Regioni, è previsto che il decreto ministeriale con cui le linee guida sono emanate sia adottato «previa intesa in sede di conferenza unificata» (sentenza n. 62 del 2013).

5.3.- La Regione Veneto censura l'art. 1, comma 47, lettera *f*), nella parte in cui consente alle fondazioni di partecipazione, cui fanno capo gli istituti tecnici superiori, di attivare altri percorsi formativi nel territorio provinciale.

Secondo la ricorrente, tale disposizione violerebbe gli artt. 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost., in quanto la definizione dell'offerta dei percorsi realizzati da istituzioni formative dovrebbe rientrare nella competenza esclusiva regionale.

5.4.- La questione non è fondata.

La disposizione impugnata prevede bensì che le fondazioni di partecipazione possano attivare nel territorio provinciale altri percorsi di formazione, ma «fermo restando il rispetto dell'*iter* di autorizzazione» e quindi senza pregiudizio per le competenze delle Regioni, le quali non solo «programmano l'istituzione dei corsi dell'IFTS», ai sensi dell'art. 69, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144 (Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali), ma sono e rimangono titolari del potere autorizzatorio.

6.- L'art. 1, comma 66, prevede che «A decorrere dall'anno scolastico 2016/2017 i ruoli del personale docente sono regionali, articolati in ambiti territoriali, suddivisi in sezioni separate per gradi di istruzione, classi di concorso e tipologie di posto. Entro il 30 giugno 2016 gli uffici scolastici regionali, su indicazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentiti le regioni e gli enti locali, definiscono l'ampiezza degli ambiti territoriali, inferiore alla provincia o alla città metropolitana, considerando:

a) la popolazione scolastica;

b) la prossimità delle istituzioni scolastiche;

c) le caratteristiche del territorio, tenendo anche conto delle specificità delle aree interne, montane e delle piccole isole, della presenza di scuole nelle carceri, nonché di ulteriori situazioni o esperienze territoriali già in atto».

6.1.- Secondo la Regione Puglia, tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto disciplinerebbe profili organizzativi della rete scolastica che sarebbero di competenza concorrente delle Regioni e non sarebbe un principio fondamentale della materia; sarebbe, altresì, violato il combinato disposto dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118, primo comma, Cost., perché, pur attribuendo ad organi statali una funzione amministrativa in una materia concorrente, la norma impugnata si limiterebbe a prevedere il parere, anziché l'intesa con le Regioni interessate.

6.2.- La questione non è fondata.

È bensì vero che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «la distribuzione del personale docente tra le istituzioni scolastiche autonome è compito del quale le Regioni non possono essere private» (sentenza n. 13 del 2004).

Tuttavia, la disposizione in esame non ha riguardo alla distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, ma alla ben diversa fattispecie della definizione degli ambiti territoriali dei ruoli del personale docente. Si tratta di personale statale e la relativa disciplina «rientra senza alcun dubbio nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *g*), della Costituzione (organizzazione amministrativa dello Stato)» (sentenza n. 279 del 2005).

6.3.- Anche la Regione Veneto ha impugnato la medesima disposizione, deducendo che l'attribuzione ad organi periferici dello Stato della competenza a definire l'ampiezza degli ambiti territoriali sarebbe lesiva della propria competenza legislativa e amministrativa in materia di istruzione. Essa non fisserebbe un principio fondamentale, ma una norma puntuale, che non le lascerebbe alcun margine di autonoma decisione.

Viene lamentata, inoltre, la violazione dell'art. 97, Cost., per la possibile sovrapposizione tra gli ambiti individuati dalla Regione nel dimensionamento della rete scolastica e quelli individuati dalla norma impugnata; nonché degli artt. 118 e 120, Cost., perché la mera consultazione delle Regioni interessate sarebbe elusiva del principio di leale collaborazione.

6.4.- La questione non è fondata per le medesime ragioni richiamate al punto 6.2.

7.- L'art. 1, comma 68, dispone che «A decorrere dall'anno scolastico 2016/2017, con decreto del dirigente preposto all'ufficio scolastico regionale, l'organico dell'autonomia è ripartito tra gli ambiti territoriali. L'organico dell'autonomia comprende l'organico di diritto e i posti per il potenziamento, l'organizzazione, la progettazione e il coordinamento, incluso il fabbisogno per i progetti e le convenzioni di cui al quarto periodo del comma 65. A quanto previsto dal presente comma si provvede nel limite massimo di cui al comma 201».



7.1.- Secondo la Regione Puglia, tale disposizione, nella parte in cui affida la funzione di ripartizione dell'organico di autonomia «per ambiti territoriali» ad un organo statale, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si occuperebbe di profili relativi all'assetto organizzativo della rete scolastica che implicano valutazioni legate alle specifiche esigenze territoriali e che pertanto, secondo la giurisprudenza costituzionale, sarebbero da ricondurre alla competenza delle Regioni in materia di istruzione.

7.2.- Sarebbe altresì violato il combinato disposto degli artt. 117, terzo comma e 118, primo comma, Cost., in quanto la norma impugnata, pur attribuendo ad un organo statale una funzione ascrivibile a una materia concorrente, non prevederebbe alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

7.3.- La questione non è fondata.

La disposizione impugnata attiene, analogamente alla precedente, non alla distribuzione del personale tra le scuole, ma all'assetto dell'organico di personale statale.

Va inoltre ricordato che con riguardo alla definizione dell'organico dell'autonomia, di cui all'art. 50, comma 1, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 2012, questa Corte ha ritenuto che tali «disposizioni [...] devono essere senz'altro qualificate come “norme generali sull'istruzione”, dal momento che, per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità della disciplina in materia scolastica, sono preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale avente ad oggetto “caratteristiche basilari” dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico» (sentenza n. 62 del 2013).

Trattandosi di una disciplina rientrante nella sicura competenza dello Stato, non sussiste neppure il mancato coinvolgimento lamentato dalla Regione.

8.- L'art. 1, comma 69, prevede che «All'esclusivo scopo di far fronte ad esigenze di personale ulteriori rispetto a quelle soddisfatte dall'organico dell'autonomia come definite dalla presente legge, a decorrere dall'anno scolastico 2016/2017, ad esclusione dei posti di sostegno in deroga, nel caso di rilevazione delle inderogabili necessità previste e disciplinate, in relazione ai vigenti ordinamenti didattici, dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81, è costituito annualmente con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, un ulteriore contingente di posti non facenti parte dell'organico dell'autonomia né disponibili, per il personale a tempo indeterminato, per operazioni di mobilità o assunzioni in ruolo. A tali necessità si provvede secondo le modalità, i criteri e i parametri previsti dal citato decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81. Alla copertura di tali posti si provvede a valere sulle graduatorie di personale aspirante alla stipula di contratti a tempo determinato previste dalla normativa vigente ovvero mediante l'impiego di personale a tempo indeterminato con provvedimenti aventi efficacia limitatamente ad un solo anno scolastico. All'attuazione del presente comma si provvede nei limiti delle risorse disponibili annualmente nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca indicate nel decreto ministeriale di cui al primo periodo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 64, comma 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133».

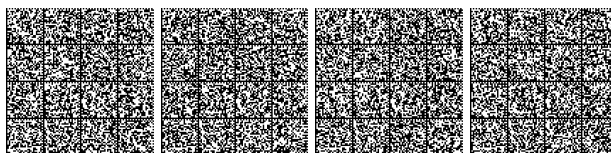
8.1.-Secondo la Regione Puglia, tale disposizione, nella parte in cui attribuisce al Ministro dell'istruzione la funzione di definire, tramite decreto, un incremento dei posti dell'organico, seppure non concernenti l'organico di autonomia, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si occuperebbe di profili organizzativi della rete scolastica che implicano valutazioni legate alle specifiche esigenze territoriali e che sono dunque da ricondurre alla competenza regionale in materia di istruzione.

8.1.1.- Sarebbe altresì violato il combinato disposto dell'art. 117, terzo comma e dell'art. 118, primo comma, Cost., perché il comma impugnato, pur attribuendo ad un organo statale una funzione ascrivibile a una materia concorrente, non prevederebbe alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

8.2.- La questione non è fondata.

L'incremento dell'organico del personale della scuola non può che spettare allo Stato, essendo gli insegnanti - al pari dei dirigenti scolastici - «dipendenti pubblici statali e non regionali - come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo status giuridico»; di conseguenza, «è chiaro che il titolo di competenza esclusiva statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., assume un peso decisamente prevalente rispetto al titolo di competenza concorrente previsto in materia di istruzione dal medesimo art. 117, terzo comma» (sentenza n. 147 del 2012).

Quanto infine ai profili attinenti al mancato coinvolgimento regionale, «deve osservarsi che, vertendosi in materia di competenza statale esclusiva, non sussisteva per lo Stato alcun obbligo a tale riguardo» (sentenza n. 92 del 2011).



9.- Ai sensi dell'art. 1, comma 74, «Gli ambiti territoriali e le reti sono definiti assicurando il rispetto dell'organico dell'autonomia e nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

9.1.- Secondo la Regione Puglia, tale disposizione, nella parte in cui, in combinato disposto con il comma 71, «sembrerebbe affidare» la definizione degli ambiti territoriali e delle reti agli uffici scolastici regionali, i quali invece, ai sensi del comma 71, dovrebbero limitarsi a promuovere le reti tra scuole, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, così interpretata, finirebbe con l'occuparsi di profili della materia istruzione che sono di competenza delle Regioni.

9.1.1.- Sarebbe altresì violato il combinato disposto dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118, primo comma, Cost., perché la norma impugnata, pur attribuendo ad organi statali una funzione in una materia concorrente, non prevederebbe alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

9.2.- La questione non è fondata.

È erroneo il presupposto interpretativo da cui muove la ricorrente. Il combinato disposto delle richiamate disposizioni non si traduce affatto nell'attribuzione, in capo all'ufficio regionale, della funzione di definire le reti, ma comporta semplicemente che la costituzione della rete, soltanto promossa dall'ufficio scolastico regionale, debba comunque avvenire nel rispetto della normativa vigente, ed in particolare dell'art. 138, comma 1, lettere *a)* e *b)*, 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), che aveva delegato alle Regioni funzioni amministrative in materia di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, oltre che di programmazione della rete scolastica; nonché dell'art. 3 del d.P.R. 18 giugno 1998 n. 233 (Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59), ai sensi del quale «[i] piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche (...) sono definiti in conferenze provinciali di organizzazione della rete scolastica, nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali, riferiti anche agli ambiti territoriali, preventivamente adottati dalle Regioni» (sentenza n. 34 del 2005).

Secondo questa Corte, del resto, «proprio alla luce del fatto che già la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita», sia pure soltanto sul piano meramente amministrativo (sentenza n. 200 del 2009).

La disposizione impugnata non invade, perciò, la competenza delle Regioni a disciplinare l'attività di dimensionamento della rete scolastica sul territorio.

10.- L'art. 1, comma 126, dispone che «Per la valorizzazione del merito del personale docente è istituito presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca un apposito fondo, con lo stanziamento di euro 200 milioni annui a decorrere dall'anno 2016, ripartito a livello territoriale e tra le istituzioni scolastiche in proporzione alla dotazione organica dei docenti, considerando altresì i fattori di complessità delle istituzioni scolastiche e delle aree soggette a maggiore rischio educativo, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca».

10.1.- Secondo la Regione Puglia, tale disposizione, nella parte in cui istituisce un fondo a destinazione vincolata ai fini della «valorizzazione del merito del personale docente», violerebbe il combinato disposto dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 119 Cost., perché non sarebbe consentito al legislatore statale istituire fondi a destinazione vincolata in una materia di competenza concorrente quale quella dell'istruzione.

10.2.- La questione non è fondata.

La «valorizzazione del merito del personale docente», infatti, è un profilo attinente alla disciplina dei dipendenti pubblici statali, che rientra nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *g)*, Cost., e che non dà luogo, pertanto, ad una destinazione vincolata di fondi alle Regioni.

11.- L'art. 1, comma 153, stabilisce che «Al fine di favorire la costruzione di scuole innovative dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, caratterizzate dalla presenza di nuovi ambienti di apprendimento e dall'apertura al territorio, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con proprio decreto, d'intesa con la Struttura di missione per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 maggio 2014 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede a ripartire le risorse di cui al comma 158 tra le regioni e individua i criteri



per l'acquisizione da parte delle stesse regioni delle manifestazioni di interesse degli enti locali proprietari delle aree oggetto di intervento e interessati alla costruzione di una scuola innovativa».

11.1.- Secondo la Regione Puglia, tale disposizione, nella parte in cui affida al Ministro dell'istruzione la ripartizione delle risorse di cui al comma 158, nonché l'individuazione dei criteri per l'acquisizione da parte delle stesse Regioni «delle manifestazioni di interesse degli enti locali proprietari delle aree oggetto di intervento e interessati alla costruzione di una scuola innovativa», violerebbe il combinato disposto dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118, primo comma, Cost., perché, pur attribuendo ad un organo statale una funzione amministrativa in una materia come l'edilizia scolastica, che incide su una pluralità di competenze concorrenti, non prevederebbe alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

11.2.- La questione è fondata.

In riferimento all'art. 53, comma 7, del decreto legge n. 5 del 2012, il quale demanda ad un decreto del Ministro dell'istruzione, da emanare sentita la Conferenza unificata, l'adozione delle norme tecniche-quadro contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia, nonché didattica, indispensabili a garantire indirizzi progettuali adeguati ed omogenei sul territorio nazionale, questa Corte ha chiarito come «[n]ella disciplina in esame si intersecano più materie, quali il "governo del territorio", "l'energia" e la "protezione civile", tutte rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.», rilevando altresì che «nelle materie di competenza concorrente, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio (sentenze n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 e n. 285 del 2005)» (sentenza n. 62 del 2013).

Nel caso di specie, tale coinvolgimento regionale non è previsto e la disposizione impugnata, di conseguenza, va dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro che provvede alla ripartizione delle risorse sia adottato sentita la Conferenza Stato Regioni.

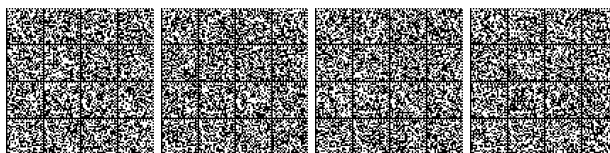
12.- L'art. 1, comma 155, dispone che «Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, indice specifico concorso con procedura aperta, anche mediante procedure telematiche, avente ad oggetto proposte progettuali relative agli interventi individuati dalle regioni ai sensi del comma 154, nel limite delle risorse assegnate dal comma 158 e comunque nel numero di almeno uno per regione».

12.1.- Secondo la Regione Puglia, tale disposizione, nella parte in cui non prevede che, ai fini dell'indizione della procedura concorsuale ivi contemplata, venga acquisita un'intesa con le Regioni interessate dagli interventi di edilizia scolastica, violerebbe il combinato disposto dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118, primo comma, Cost., perché, pur attribuendo ad un organo statale una funzione amministrativa in una materia che incide su una pluralità di competenze concorrenti, si limiterebbe a prevedere l'acquisizione di un mero parere, anziché dell'intesa con le Regioni interessate.

12.2.- La questione non è fondata.

Anche la disposizione in esame, al pari della precedente, si colloca all'incrocio di una serie di materie «quali il "governo del territorio", "l'energia" e la "protezione civile", tutte rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.»; in tali materie, secondo questa Corte, «allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio (sentenze n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 e n. 285 del 2005)» (sentenza n. 62 del 2013). Alla luce della richiamata giurisprudenza, pertanto, ai fini del coinvolgimento regionale è sufficiente il parere della Conferenza Stato Regioni.

13.- L'art. 1, comma 162, stabilisce che «Le regioni sono tenute a fornire al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il monitoraggio completo dei piani di edilizia scolastica relativi alle annualità 2007, 2008 e 2009, finanziati ai sensi dell'articolo 1, comma 625, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, pena la mancata successiva assegnazione di ulteriori risorse statali. Le relative economie accertate all'esito del monitoraggio restano nella disponibilità delle regioni per essere destinate a interventi urgenti di messa in sicurezza degli edifici scolastici sulla base di progetti esecutivi presenti nella rispettiva programmazione regionale predisposta ai sensi dell'articolo 10 del decreto legge 12 settembre 2013, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2013, n. 128, come da ultimo modificato dai commi 173 e 176 del presente articolo, nonché agli interventi che si rendono necessari all'esito delle indagini diagnostiche sugli edifici scolastici di cui ai commi da 177 a 179 e a quelli che si rendono necessari sulla base dei dati risultanti dall'Anagrafe dell'edilizia



scolastica. Gli interventi devono essere comunicati dalla regione competente al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che definisce tempi e modalità di attuazione degli stessi».

Ai sensi del successivo comma 171, «Il monitoraggio degli interventi di cui ai commi da 159 a 176 è effettuato secondo quanto disposto dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229».

13.1.- Secondo la Regione Puglia, le richiamate disposizioni sarebbero illegittime: la prima, nella parte in cui impone alle Regioni di fornire il monitoraggio dei piani sull'edilizia, indicando altresì il termine perentorio per l'adempimento di tale onere, la sanzione in caso di eventuale inadempimento e la destinazione delle eventuali economie residue dalla realizzazione degli interventi di edilizia scolastica; la seconda, nella parte in cui prescrive l'applicazione delle modalità di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229 (Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti). Esse violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto né il comma 162, né il comma 171, sia singolarmente, sia considerati congiuntamente, sarebbero principi fondamentali in materia di edilizia scolastica o di altre materie concorrenti, ma norme di dettaglio.

13.2.- La questione non è fondata.

Deve anzitutto rilevarsi che, in base all'art. 1 del richiamato d.lgs. n. 229 del 2011, le amministrazioni che realizzano opere pubbliche sono obbligate, fra le altre cose, a «detenere ed alimentare un sistema gestionale informatizzato contenente le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione e programmazione delle opere e dei relativi interventi».

Disposizioni del genere costituiscono espressione della competenza statale nella materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.) e «sono anzitutto strumentali per "assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione" (sentenza n. 17 del 2004; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013)» (sentenza n. 251 del 2016).

L'attività di monitoraggio di cui devono farsi carico le Regioni, ai sensi della norma impugnata, si colloca pienamente all'interno di questo sistema informativo e si rivela una modalità conoscitiva strumentale al finanziamento statale degli interventi di edilizia scolastica.

Peraltro, ai sensi dell'art. 1, comma 625, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), le risorse statali destinate a finanziare i piani di edilizia scolastica sono destinate, per il 50 per cento, «al completamento di attività di messa in sicurezza e di adeguamento a norma degli edifici scolastici», vale a dire al perseguimento di un obiettivo che non può non avere un'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale e che vale dunque a configurare le disposizioni impugnate alla stregua di principi fondamentali in materia di edilizia scolastica.

13.3.- La Regione Puglia censura l'art. 1, comma 162, anche nella parte in cui impone che le eventuali economie che residuino alle Regioni a seguito degli interventi di edilizia scolastica, e che siano accertate a seguito del monitoraggio, debbano essere impiegate ai fini della realizzazione degli interventi indicati dal comma medesimo.

13.3.1.- Secondo la ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 119 Cost., in quanto finirebbe per stanziare finanziamenti a destinazione vincolata che, riguardando l'edilizia scolastica, inciderebbero su una pluralità di materie concorrenti.

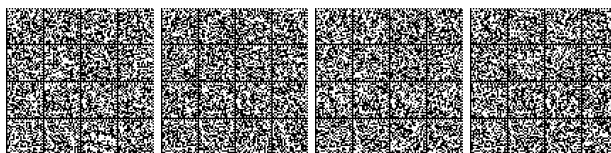
13.4.- La questione non è fondata.

La disposizione impugnata, infatti, non appone un nuovo vincolo di destinazione, ma si limita a ribadire che tali risorse, peraltro già destinate all'edilizia scolastica, debbano continuare a essere utilizzate per la medesima finalità.

D'altra parte, che il comma 162 non sia lesivo delle prerogative regionali, si deduce altresì dalla circostanza che le risorse restano comunque nella disponibilità delle Regioni, le quali conservano piena autonomia nell'individuazione degli interventi da finanziare, in virtù dell'esplicito rinvio che la norma fa alla «rispettiva programmazione regionale».

14.- L'art. 1, comma 180, prevede che «Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di provvedere al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle disposizioni legislative in materia di istruzione, anche in coordinamento con le disposizioni di cui alla presente legge»; il successivo comma 181 elenca i principi e i criteri direttivi ai quali il Governo si dovrà attenere nel dare attuazione alla delega conferitagli.

14.1.- Secondo la Regione Veneto, il complesso di queste disposizioni determinerebbe una fitta rete di interferenze con la competenza esclusiva regionale in materia di formazione professionale, attribuendo allo Stato il potere di det-



tare non solo principi fondamentali, ma anche norme di dettaglio, in violazione degli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost.

In particolare, ad avviso della difesa regionale, sarebbero lesive del riparto di competenze le disposizioni che affidano al legislatore delegato il compito di definire il sistema di formazione iniziale e il suo completamento, nonché l'istituzione di percorsi di formazione che integrano le competenze disciplinari e pedagogiche dei docenti; la previsione di un sistema formativo della professionalità degli educatori e dei docenti in possesso di specifiche abilitazioni e di specifiche competenze artistico-musicali e didattico-metodologiche; il potenziamento e il coordinamento dell'offerta formativa extrascolastica e integrata negli ambiti artistico, musicale, coreutico e teatrale e «similari disposizioni dissemi-nate nel corpo del comma impugnato».

14.2.- La difesa statale eccepisce la genericità delle censure, nonché l'irrelevanza della questione, posto che è prevista l'adozione di decreti legislativi il cui contenuto precettivo non sarebbe al momento prevedibile.

14.3.- L'eccezione di inammissibilità della questione per genericità è fondata.

Le censure non sono sorrette da adeguati elementi argomentativi in grado di suffragarle, perché la ricorrente, salvo alcune esemplificazioni, «si è limitata a coinvolgere i due commi citati in una generica deduzione d'insieme con la quale afferma che sarebbero state pretermesse “le competenze regionali in materia di istruzione” rientranti “nella pre-visione del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione”» (sentenza n. 200 del 2009), senza specificare tuttavia, quali disposizioni, singolarmente considerate, determinerebbero le lesioni che vengono lamentate.

14.4.- La Regione Puglia, invece, censura specificamente l'art. 1, comma 181, lettera e), n. 1.3), nella parte in cui prevede che la delega conferita al Governo contempli anche la determinazione degli «standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia».

14.4.1.- Secondo la ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto l'ambito relativo all'individuazione degli standard strutturali e organizzativi in materia di istituzioni che operano nell'ambito dell'istruzione rientrerebbe nella competenza del legislatore regionale.

14.5.- La questione è fondata.

Questa Corte, infatti, pronunciandosi in tema di disciplina degli asili nido, ha chiarito che la individuazione degli standards strutturali e qualitativi di questi ultimi non si identifica con i livelli essenziali delle prestazioni, «in quanto la norma censurata non determina alcun livello di prestazione, limitandosi ad incidere sull'assetto organizzativo e gestorio degli asili nido che, come si è detto, risulta demandato alla potestà legislativa delle Regioni»; né può essere ricom-presa «nelle norme generali sull'istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l'ordinamento dell'istruzione», in quanto tale individuazione «presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello lato sensu organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale» (sentenza n. 120 del 2005).

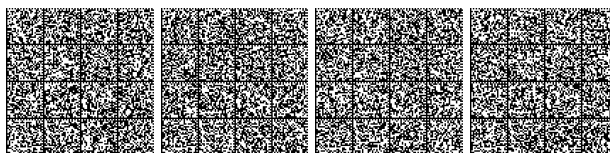
L'individuazione degli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi educativi per l'infanzia e della scuola dell'infanzia, pertanto, va ricondotta alla competenza del legislatore regionale. Di qui, l'illegittimità costituzio-nale della disposizione impugnata.

15.- L'art. 1, comma 183, infine, prevede che «Con uno o più decreti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono raccolte per materie omogenee le norme regolamentari vigenti negli ambiti di cui alla presente legge, con le modificazioni necessarie al fine di semplificarle e adeguarle alla disciplina legislativa conseguente all'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 180 del presente articolo».

15.1.- Secondo la Regione Puglia, tale disposizione, nella parte in cui affida a fonti statali di rango sub-legislativo la raccolta «per materie omogenee» delle norme regolamentari in vigore negli ambiti sui quali incide la legge n. 107 del 2015, e quindi anche quello dell'istruzione, con la possibilità di apportarvi modifiche di semplificazione e adeguamento alla disciplina che verrà adottata con i decreti attuativi, violerebbe il combinato disposto dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost., in quanto consentirebbe a fonti regolamentari statali di incidere su una materia di competenza concor-rente, in riferimento alla quale il legislatore statale non può fare ricorso a fonti di rango inferiore a quello della legge.

15.2.- La questione non è fondata nei termini di seguito precisati.

La censura sollevata dalla Regione, secondo cui la raccolta delle norme regolamentari da parte dello Stato riguarderebbe anche regolamenti che non rientrano nella competenza statale, è del tutto ipotetica; la disposizione impugnata, infatti, non può non essere interpretata nel senso che lo Stato è autorizzato ad adottare un testo unico delle sole norme regolamentari di sua competenza, specie in presenza di una delega che lo abilita ad apportare le modifiche di semplifi-cazione ed adeguamento alla futura disciplina dei decreti attuativi.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 153, della legge n. 107 del 2015, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione che provvede alla ripartizione delle risorse sia adottato sentita la Conferenza unificata;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 181, lettera e), n. 1.3), della legge n. 107 del 2015;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 180 e 181, della legge 13 luglio 2015 n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), promossa, in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 120, Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 29, della legge n. 107 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 44, della legge n. 107 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 97, 117, terzo e quarto comma, 118, e 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 47, della legge n. 107 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 117, comma, nonché al combinato disposto dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 47, lettera f), della legge n. 107 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 66, della legge n. 107 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 97, 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, Cost., dalle Regioni Veneto e Puglia, con i ricorsi indicati in epigrafe;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 68, della legge n. 107 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, nonché al combinato disposto dell'art. 117, terzo comma e 118, primo comma, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

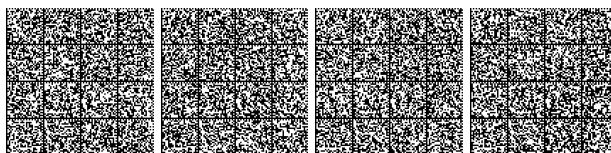
10) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 69, della legge n. 107 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, nonché al combinato disposto dell'art. 117, terzo comma e 118, primo comma, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 74, della legge n. 107 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, nonché al combinato disposto dell'art. 117, terzo comma e 118, primo comma, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

12) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 126, della legge n. 107 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, e 119, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

13) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 155, della legge n. 107 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

14) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 162 e 171, della legge n. 107 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;



15) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 183, della legge n. 107 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e sesto comma, Cost., dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

T_160284

N. 285

Sentenza 18 ottobre - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Interventi per la tutela degli animali d'affezione e la prevenzione del randagismo - Affidamento in concessione del servizio di gestione di canili e gattili comunali - Riserva alle sole associazioni protezionistiche o animaliste iscritte all'Albo regionale presso l'Assessorato alle politiche della salute.

- Legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 12 (Interventi per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), art. 14, comma 2-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 dell'art. 14, comma 2-bis, della legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 12 (Interventi per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), aggiunto dall'art. 45 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), promosso dal Consiglio di Stato nel procedimento vertente tra la Società Mapia srl e il Comune di Acquaviva delle Fonti, la Regione Puglia e altra, con ordinanza del 22 dicembre 2014, iscritta al n. 95 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2015.



Visti gli atti di costituzione della Società Mapia srl e della Regione Puglia;
udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
uditi gli avvocati Mariangela Bux per la Società Mapia srl e Maria G. Scattaglia per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 dicembre 2014, il Consiglio di Stato, in funzione di giudice di appello, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2-*bis*, della legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 12 (Interventi per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), introdotto dall'art. 45 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), e terzo comma, della Costituzione.

Il giudice rimettente premette, in fatto, che la parte appellante, Mapia srl, aveva proposto ricorso innanzi al Tribunale Amministrativo regionale per la Puglia, impugnando il bando e l'atto di aggiudicazione della gara indetta dal Comune di Acquaviva delle Fonti per l'affidamento del servizio di gestione del canile comunale, del quale la detta società era il gestore uscente, nella parte in cui tale atto restringeva la partecipazione alla procedura selettiva alle sole associazioni protezionistiche o animaliste iscritte all'albo regionale. Peraltro, poiché la clausola del bando in contestazione dava applicazione, riproducendone il dettato letterale, all'art. 14, comma 2-*bis*, della legge reg. Puglia n. 12 del 1995, come introdotto dall'art. 45 della legge reg. Puglia n. 4 del 2010 («Il ricovero e la custodia dei cani sono assicurati dai comuni mediante apposite strutture; la gestione è esercitata in proprio o affidata in concessione, previa formale convenzione, alle associazioni protezionistiche o animaliste iscritte all'albo regionale depositato presso l'Assessorato alle politiche della salute»), la ricorrente aveva eccepito, già innanzi al giudice di primo grado, l'incostituzionalità di tale disposizione, con riferimento agli artt. 3, 41, 97 e 117 della Costituzione.

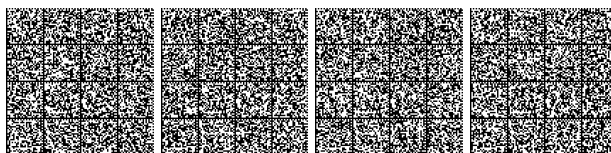
All'esito del giudizio, in cui si era costituita anche la Regione Puglia, il TAR adito aveva, tuttavia, rigettato il ricorso, ritenendo manifestamente infondate le questioni di costituzionalità prospettate dalla Mapia srl.

Avverso tale decisione, la società soccombente aveva proposto appello innanzi al Consiglio di Stato, riproponendo le domande e le eccezioni di incostituzionalità disattese dal giudice di primo grado.

2.- Il giudice *a quo*, preliminarmente, argomenta la rilevanza delle questioni sollevate evidenziando che, ove la norma regionale censurata dovesse essere dichiarata costituzionalmente illegittima, ne conseguirebbe l'annullamento della clausola del bando preclusiva della partecipazione alla gara della società appellante e, quindi, l'accoglimento del gravame di questa; mentre, nel caso opposto, sottolinea che non potrebbe che essere confermata la decisione di primo grado.

Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato rappresenta, poi, che con la norma prevista dall'art. 4, comma 1, della legge 14 agosto 1991, n. 281 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), «il legislatore statale ha espresso con sufficiente chiarezza l'intenzione di non operare alcuna riserva in favore delle predette associazioni, ammettendo a concorrere ai fini dei relativi affidamenti, a tutela appunto della concorrenza, anche ogni altro soggetto privato (pur con il temperamento costituito dalla inserzione nelle loro strutture di volontari delle associazioni stesse per la gestione di specifiche aree di attività)»; e che a detta disposizione deve attribuirsi la natura di una specifica misura legislativa di promozione della concorrenza, per cui la disposizione regionale contenuta nell'art. 14, comma 2-*bis*, della legge reg. Puglia n. 12 del 1995, confliggendo con essa, verrebbe ad operare come misura anti-concorrenziale, invadendo così l'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

A conferma di tale assunto, il rimettente richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale, sottolineando come questa abbia ribadito, anche in recenti pronunce, che «“è alla competenza esclusiva dello Stato che spetta tale regolamentazione, ex art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.”, essendo inibiti alle Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo interamente riproduttivo della stessa (sentenza nr. 245 del 2013, che richiama le sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, 153 e 29 del 2006)» (sentenza n. 49 del 2014); e che è stato confermato dalla stessa giurisprudenza costituzionale che «la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio (sentenze n. 38 del 2013 e n. 11 del 2012) o in altre materie» (sentenza n. 165 del 2014).



Infine, il giudice *a quo* rileva che, laddove la detta disposizione regionale dovesse essere, invece, ricondotta dalla Corte costituzionale esclusivamente alla materia della tutela della salute, il precetto da essa violato ben potrebbe essere considerato espressione di un principio fondamentale della legislazione statale, con la conseguente lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost. ovvero - in caso di sua qualificazione come norma di tutela ambientale - dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

In conclusione, il Consiglio di Stato solleva, di ufficio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2-*bis*, della legge reg. Puglia n. 12 del 1995, introdotto dall'art. 45 della legge reg. Puglia n. 4 del 2010, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. e, in via subordinata, in conformità alle istanze di parte, per contrasto con l'art. 117, terzo comma, e secondo comma, lettera *s*), Cost.

3.- Si è costituita in giudizio, con atto depositato in data 11 giugno 2015, la Regione Puglia, sostenendo la manifesta infondatezza della questione, sulla base dell'assunto che la possibilità di riservare alle associazioni protezionistiche la gestione del ricovero e del mantenimento degli animali trovi specifico fondamento e giustificazione nella previsione del secondo comma dell'art. 41 Cost, che rinviene nell'utilità sociale un limite all'iniziativa economica privata; utilità sociale che, nel caso in esame, sarebbe rappresentata dalla garanzia del migliore trattamento possibile nella gestione e nel mantenimento degli animali.

Rileva, infatti, la Regione Puglia, che se «si opera una semplice comparazione degli interessi in gioco si può rilevare come quest'ultima risulti superiore alla finalità di lucro che l'impresa con la sua attività mira a realizzare. Infatti, i moduli aziendali sono improntati alla riduzione dei costi di esercizio per conseguire l'aumento dei profitti, in modo tale da conciliarsi difficilmente con la finalità di assicurare al meglio la vita degli animali che, ricoverati, abbisognano di assistenza. Per questo motivo l'esistenza di strutture quali quelle protezionistiche, sorte con la precipua finalità statutaria di assumere la cura e la tutela della razza animale, impone di riservare ad esse i servizi di ricovero e di mantenimento dei cani randagi. Nel caso di specie, quindi, non può giungersi ad affermare che il principio di libertà, che deve informare l'iniziativa economica, sia stato inciso oltre i limiti costituzionali in quanto, se un limite è ravvisabile nel caso di specie, esso è sicuramente contenuto e supportato da ragioni che travalicano il mero calcolo economico».

4.- Si è costituita in giudizio, con atto depositato in data 25 giugno 2015, anche la Mapia srl, insistendo per l'accoglimento della questioni sollevate dal Consiglio di Stato. Con ordinanza dibattimentale, la costituzione della srl Mapia è stata dichiarata ammissibile, nonostante la sua tardività, in relazione alla dedotta irregolarità della notifica dell'ordinanza di rimessione della questione.

5.- In prossimità dell'udienza di discussione, in data 23 settembre 2016, la Mapia srl ha depositato una ulteriore memoria, con cui ha ribadito le conclusioni già formulate.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 22 dicembre 2014, il Consiglio di Stato, in funzione di giudice di appello, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2-*bis*, della legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 12 (Interventi per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), introdotto dall'art. 45 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali).

2.- La legge reg. Puglia n. 12 del 1995, all'art. 14, comma 2-*bis*, prevede che «Il ricovero e la custodia dei cani sono assicurati dai comuni mediante apposite strutture; la gestione è esercitata in proprio o affidata in concessione, previa formale convenzione, alle associazioni protezionistiche o animaliste iscritte all'albo regionale depositato presso l'Assessorato alle politiche della salute», riservando quindi il ricovero e la custodia dei cani esclusivamente alle associazioni protezionistiche o animaliste che abbiano ottenuto l'iscrizione all'albo regionale.

La norma statale di riferimento (art. 4, comma 1, della legge 14 agosto 1991, n. 281, recante «Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo») prevede, invece, che «I comuni, singoli o associati, e le comunità montane provvedono a gestire i canili e gattili sanitari direttamente o tramite convenzioni con le associazioni animaliste e zoofile o con soggetti privati che garantiscano la presenza nella struttura di volontari delle associazioni animaliste e zoofile preposti alla gestione delle adozioni e degli affidamenti dei cani e dei gatti», consentendo quindi non solo alle associazioni animaliste la gestione dei canili ma anche ad altri soggetti privati, a condizione che siano in grado di garantire la presenza di volontari delle associazioni animaliste e zoofile.

L'ordinanza del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale ha rimesso la questione di costituzionalità essenzialmente sotto il profilo della violazione della tutela della concorrenza ex art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.



In subordine, il giudice *a quo* ritiene che, laddove la detta disposizione venga, invece, ricondotta alla materia della tutela della salute o dell'ambiente, debba, comunque, ritenersi in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione del principio fondamentale della legislazione statale posto dall'art. 4, comma 1, della legge n. 281 del 1991, ovvero con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che stabilisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

La difesa della Regione Puglia ha sostenuto la manifesta infondatezza della questione rivendicando la possibilità di riservare alle associazioni protezionistiche il ricovero degli animali, essendo tale attività ricompresa nel principio di utilità sociale che può quindi costituire un limite all'iniziativa economica privata; laddove un'attività di impresa, che mira al profitto, difficilmente è conciliabile con la finalità di assicurare al meglio la vita degli animali ricoverati.

3.- La questione è fondata.

4.- La giurisprudenza costituzionale che si è occupata «della legittimità di disposizioni regionali in tema di “tutela della concorrenza” ha costantemente sottolineato - stante il carattere “finalistico” della stessa - la “trasversalità” che caratterizza tale materia, con conseguente possibilità per essa di influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni, ed, in particolare, il possibile intreccio ed interferenza con la materia “commercio” [...]. Infatti, la materia “tutela della concorrenza” non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, dato il suo carattere “finalistico”, anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza» (sentenza n. 291 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 299 del 2012).

Nel caso in questione, quindi, la disposizione regionale censurata, pur rientrando nella disciplina dettata in tema di animali di affezione e di prevenzione del randagismo, appare riconducibile, per il suo specifico contenuto e le finalità perseguite, alla materia della tutela della concorrenza, in quanto misura volta, in concreto, a limitare la promozione del principio della concorrenza nel settore dell'affidamento in concessione dei canili e dei gattili.

5.- La giurisprudenza di questa Corte è costante, infatti, nell'affermare che laddove la materia «tutela della concorrenza», di cui al secondo comma, lettera *e*), dell'art. 117 Cost., interferisca «con materie attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni, queste ultime potrebbero dettare solo discipline con “effetti pro-concorrenziali”, purché tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (sentenze n. 43 del 2011 e n. 431 del 2007)» (sentenza n. 97 del 2014).

Analogamente, la sentenza di questa Corte n. 165 del 2014, sempre con riferimento al tema della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, ha evidenziato che «L'eventuale esigenza di temperare la liberalizzazione del commercio con quelle di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell'ambiente e dei beni culturali deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012), all'esito di un bilanciamento che deve compiere il soggetto competente nelle materie implicate, le quali nella specie afferiscono ad ambiti di competenza statale, tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012) o in altre materie».

A fronte della costante giurisprudenza di questa Corte, nessun concreto rilievo può, invece, attribuirsi all'argomentazione formulata dalla Regione Puglia, secondo cui la norma regionale troverebbe giustificazione nel limite dell'utilità sociale, posto all'iniziativa economica privata dal comma secondo dell'art. 41 Cost., e rappresentata, nel caso in questione, dall'esigenza di garantire il migliore trattamento possibile degli animali.

L'argomento in esame, non considera, infatti, che l'art. 4, comma 1, della legge n. 281 del 1991 si fa già carico di tale esigenza, imponendo ai soggetti privati di garantire la presenza, nella loro struttura, di volontari delle associazioni animaliste e zoofile, allo scopo evidente di temperare l'esigenza di non sottrarre alle regole di mercato l'affidamento dei canili e dei gattili, in una prospettiva di economicità ed efficienza della loro gestione, con quella di assicurare il coinvolgimento in tali attività di soggetti particolarmente sensibili ed esperti nella protezione degli animali.

Conseguentemente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2-*bis*, della legge reg. Puglia n. 12 del 1995, introdotto dall'art. 45 della legge reg. Puglia n. 4 del 2010, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

6.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma Cost. restano assorbite.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2-bis, della legge della Regione Puglia 3 aprile 1995, n. 12 (Interventi per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), nella parte in cui non consente a soggetti privati, che garantiscono la presenza nella struttura di volontari delle associazioni animaliste e zoofile preposti alla gestione delle adozioni e degli affidamenti dei cani e dei gatti, di concorrere all'affidamento di servizi di gestione di canili e gattili.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Giulio PROSPERETTI, *Redattore*Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 18 ottobre 2016

ORDINANZA

Rilevato che, nel giudizio di cui al n. 95 del reg. ord. 2015, Mapia srl, parte nel giudizio principale, ha depositato atto di costituzione in data 25 giugno 2015.

Considerato che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, primo periodo, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, «La costituzione delle parti nel giudizio davanti alla Corte ha luogo nel termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella *Gazzetta Ufficiale*, mediante deposito in cancelleria della procura speciale, con la elezione del domicilio, e delle deduzioni comprensive delle conclusioni»;

che la predetta ordinanza n. 95 del 2015 è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 21, prima serie speciale, del 27 maggio 2015;

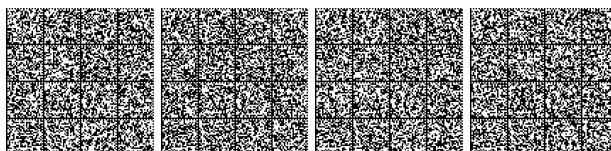
che, benché detto termine abbia natura perentoria (*ex multis*, sentenze n. 57 del 2016 e n. 190 del 2006), si riscontrano ragioni che giustificano il mancato rispetto del termine medesimo, in relazione alla dedotta irregolarità della notifica;

che, pertanto, deve essere dichiarata ammissibile la costituzione in giudizio di Mapia srl, parte nel giudizio *a quo*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la costituzione in giudizio di Mapia srl.

F.to: Paolo Grossi, *Presidente*

N. 286

Sentenza 8 novembre - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Stato civile - Attribuzione automatica del cognome paterno al figlio nato in costanza di matrimonio, in presenza di una diversa contraria volontà di entrambi i genitori.

- Norma desumibile dagli artt. 237, 262 e 299 del codice civile, 72, primo comma, del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238 (Ordinamento dello stato civile), e 33 e 34 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127); codice civile, art. 262, primo comma, e 299, terzo comma.

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 della norma desumibile dagli artt. 237, 262 e 299 del codice civile, 72, primo comma, del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238 (Ordinamento dello stato civile) e 33 e 34 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127), promosso dalla Corte di appello di Genova, nel procedimento proposto da M.M. e M.G., con ordinanza del 28 novembre 2013, iscritta al n. 31 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visto l'atto di costituzione di M.M. e M.G., in proprio e nella qualità di esercenti la potestà sul minore V., nonché l'atto di intervento dell'Associazione Rete per la Parità;

udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Antonella Anselmo per l'Associazione Rete per la Parità e Susanna Schivo per M.M. e M.G., in proprio e nella qualità di esercenti la potestà sul minore V.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza emessa il 28 novembre 2013, la Corte d'appello di Genova ha sollevato - in riferimento agli artt. 2, 3, 29, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione - questione di legittimità costituzionale della norma desumibile dagli artt. 237, 262 e 299 del codice civile, 72, primo comma, del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238 (Ordinamento dello stato civile) e 33 e 34 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127), nella parte in cui prevede «l'automatica attribuzione del cognome paterno al figlio legittimo, in presenza di una diversa contraria volontà dei genitori».



2.- Il giudizio *a quo* ha per oggetto il reclamo avverso il provvedimento del Tribunale ordinario di Genova che ha respinto il ricorso avverso il rigetto, da parte dall'ufficiale dello stato civile, della richiesta di attribuire al figlio dei ricorrenti il cognome materno, in aggiunta a quello paterno.

La Corte d'appello di Genova osserva che, sebbene la norma sull'automatica attribuzione del cognome paterno, anche in presenza di una diversa volontà dei genitori, non sia prevista da alcuna specifica norma di legge, essa è desumibile dal sistema normativo, in quanto presupposta dagli artt. 237, 262 e 299 cod. civ., nonché dall'art. 72, primo comma, del r.d. n. 1238 del 1939, e dagli artt. 33 e 34 del d.P.R. n. 396 del 2000.

Il rimettente evidenzia che molti Stati europei si sono già adeguati al vincolo posto dalle fonti convenzionali e, in particolare, dall'art. 16, comma 1, lettera g), della Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata e resa esecutiva con legge 14 marzo 1985, n. 132. Essa impegna gli Stati contraenti ad adottare tutte le misure adeguate per eliminare tale discriminazione in tutte le questioni derivanti dal matrimonio e nei rapporti familiari e, in particolare, ad assicurare «gli stessi diritti personali al marito e alla moglie, compresa la scelta del cognome».

Vengono, inoltre, richiamate le raccomandazioni del Consiglio d'Europa 28 aprile 1995, n. 1271 e 18 marzo 1998, n. 1362, nonché la risoluzione 27 settembre 1978, n. 37, relative alla piena realizzazione della uguaglianza tra madre e padre nell'attribuzione del cognome dei figli, nonché alcune pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, che vanno nella direzione della eliminazione di ogni discriminazione basata sul genere nella scelta del cognome (sentenze 16 febbraio 2005, Unal Tekeli contro Turchia; 24 ottobre 1994, Stjerna contro Finlandia; 24 gennaio 1994, Burghartz contro Svizzera).

Viene, in particolare, richiamata la sentenza di questa Corte in cui si afferma che «l'attuale sistema di attribuzione del cognome è retaggio di una concezione patriarcale della famiglia, la quale affonda le proprie radici nel diritto di famiglia romanistico, e di una tramontata potestà maritale, non più coerente con i principi dell'ordinamento e con il valore costituzionale dell'uguaglianza tra uomo e donna» (sentenza n. 61 del 2006). In quella occasione, osserva il rimettente, la Corte costituzionale ritenne che la questione esorbitasse dalle proprie prerogative, in quanto l'intervento invocato avrebbe comportato un'operazione manipolativa eccedente dai suoi poteri.

Il giudice *a quo* evidenzia, tuttavia, la necessità di una rivalutazione della medesima questione, alla luce degli argomenti sviluppati dalla Corte di cassazione nell'ordinanza n. 23934 del 22 settembre 2008, con la quale - ai sensi dell'art. 374, secondo comma, del codice di procedura civile - veniva disposta la trasmissione degli atti al Primo Presidente ai fini della rimessione alle sezioni unite, per valutare la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme che regolano l'attribuzione del cognome ai figli.

Il rimettente ritiene che la distonia rispetto ai principi sanciti dall'art. 29 Cost., già rilevata nella sentenza n. 61 del 2006, imponga - alla luce dei due eventi normativi consistenti, da un lato, nella modifica dell'art. 117 Cost. e, dall'altro, nella ratifica del trattato di Lisbona - la riproposizione della questione relativa alla norma implicita che prevede l'automatica attribuzione del cognome paterno al figlio legittimo, in presenza di una diversa volontà dei genitori.

Tale disciplina si porrebbe in contrasto, in primo luogo, con l'art. 2 Cost., per la violazione del diritto all'identità personale, che trova il primo ed immediato riscontro proprio nel nome e che, nell'ambito del consesso sociale, identifica le origini di ogni persona. Da ciò discenderebbe il diritto del singolo individuo di vedersi riconoscere i segni di identificazione di entrambi i rami genitoriali.

Viene, inoltre, denunciata la violazione dell'art. 3 e dell'art. 29, secondo comma, Cost., sotto il profilo del diritto di uguaglianza e pari dignità dei genitori nei confronti dei figli e dei coniugi tra di loro. D'altra parte, ad avviso del rimettente, l'esigenza di tutela dell'unità familiare non sarebbe idonea a giustificare l'obbligatoria prevalenza del cognome paterno.

Viene, infine, denunciata la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., «come interpretato nelle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale [...], costituendo le norme di natura convenzionale già citate parametri del giudizio di costituzionalità delle norme interne».

3.- Nel giudizio dinanzi alla Corte si sono costituite le parti reclamanti nel giudizio principale, chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice *a quo*.

3.1.- In punto di fatto, esse evidenziano che il proprio figlio minore, nato in costanza di matrimonio, è titolare di doppia cittadinanza e tuttavia - per effetto del rifiuto opposto dall'ufficiale dello stato civile di procedere all'iscrizione del minore con il cognome di entrambi i genitori - egli viene identificato diversamente nei due Stati dei quali è cittadino: in Italia con il solo cognome del padre ed in Brasile con il doppio cognome, paterno e materno.

Dopo avere illustrato l'evoluzione normativa e giurisprudenziale successiva alla sentenza n. 61 del 2006, la difesa delle parti ricorrenti evidenzia che, nelle more del presente giudizio, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato



che l'impossibilità per i genitori di far iscrivere il figlio "legittimo" nei registri dello stato civile attribuendogli alla nascita il cognome della madre, anziché quello del padre, integra violazione dell'art. 14 (divieto di discriminazione), in combinato disposto con l'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, e deriva da una lacuna del sistema giuridico italiano, per superare la quale «dovrebbero essere adottate riforme nella legislazione e/o nelle prassi italiane» (sentenza 7 gennaio 2014, Cusan e Fazzo contro Italia).

Ad avviso delle parti reclamanti, tale decisione, vertente su un caso sostanzialmente identico a quello all'esame di questa Corte, rafforza gli argomenti a sostegno della fondatezza della questione.

3.2.- Con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 2 Cost., la difesa delle parti private richiama i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale sul diritto al nome come segno distintivo dell'identità personale, anche in riferimento alla posizione del figlio adottivo (sentenze n. 268 del 2002; n. 120 del 2001; n. 297 del 1996 e n. 13 del 1994).

Pur riconoscendo che permangono delle differenze in materia di attribuzione del cognome tra la posizione del figlio di una coppia non unita in matrimonio o adottato e la posizione del figlio di una coppia coniugata, le parti ricorrenti ritengono che la rigidità della norma che impone in ogni caso l'attribuzione del cognome paterno sacrifichi il diritto all'identità del minore, che si vede negata la possibilità di aggiungere il cognome materno, qualora tale scelta sia espressione di un'esigenza connessa all'esercizio del diritto all'identità personale.

Ad avviso delle parti private, se il diritto al nome e, più in particolare, al cognome, costituisce la manifestazione esterna e "tangibile" del diritto all'identità personale, l'attribuzione automatica al figlio di una coppia coniugata del solo cognome paterno determina l'irrimediabile compromissione di tale diritto, precludendo al singolo individuo di essere identificato attraverso il cognome che meglio corrisponda alla propria identità personale.

3.3.- Con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 3, primo comma, e dell'art. 29, secondo comma, Cost., sotto il profilo dell'uguaglianza e pari dignità dei genitori e dei coniugi, vengono richiamate le pronunce con le quali, sin dal 1960, la giurisprudenza costituzionale ha affermato l'illegittimità di norme che prevedevano un trattamento irragionevolmente differenziato dei coniugi (sentenze n. 33 del 1960; n. 126 e n. 127 del 1968; n. 147 del 1969; n. 128 del 1970; n. 87 del 1975; n. 477 del 1987; n. 254 del 2006; in tema di eguaglianza nei rapporti patrimoniali tra i coniugi, vengono, inoltre, citate le sentenze n. 46 del 1966; n. 133 del 1970; n. 6 del 1980 e n. 116 del 1990).

3.4.- Quanto alla denunciata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., la difesa delle parti private richiama i principi affermati a livello internazionale, e recepiti dall'ordinamento italiano, sulla protezione dei diritti del fanciullo e sulla parità di genere. Vengono richiamati, in particolare, l'art. 24 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881); l'art. 7 della Convenzione sui diritti del fanciullo (fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176); l'art. 16, lettera g), della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women - CEDAW), adottata il 18 dicembre 1979 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, ratificata e resa esecutiva con legge 14 marzo 1985, n. 132.

Da tale quadro normativo emergerebbe la non conformità ai principi sopra richiamati della norma che impone l'attribuzione automatica ed esclusiva del solo cognome paterno. Essa sarebbe lesiva sia dei principi che garantiscono la tutela del diritto al nome, sia di quelli in tema di eguaglianza e di non discriminazione tra uomo e donna nella trasmissione del cognome al figlio, sia esso legittimo o naturale.

La difesa delle parti reclamanti evidenzia, in particolare, che sebbene la CEDU non contenga alcun riferimento espresso al diritto al nome del singolo individuo, la Corte di Strasburgo, in molteplici pronunce, ne ha ricondotto la tutela entro l'ambito applicativo del diritto al rispetto della vita privata, sancito dall'art. 8 della CEDU. In queste decisioni la Corte europea - pronunciandosi su casi analoghi a quello successivamente deciso dalla citata sentenza nel caso Cusan e Fazzo - ha accertato la violazione dell'art. 8 CEDU, in combinato disposto con l'art. 14, in ragione della disparità di trattamento fondata sul genere.

3.5.- Le parti private deducono, inoltre, che la pronuncia richiesta alla Corte non sarebbe tale da invadere la sfera di discrezionalità del legislatore, trattandosi, viceversa, di un intervento costituzionalmente imposto, limitato all'apposizione, alla norma impugnata, delle "rime obbligate". La Corte potrebbe, infatti, limitarsi a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme invocate, nella parte in cui non consentono ai genitori di scegliere, di comune accordo, il cognome da trasmettere ai figli.

D'altra parte, non sarebbe ravvisabile alcun vuoto normativo derivante dall'invocato intervento caducatorio. Al riguardo, sono richiamate le pronunce che affermano che, a fronte di «un vulnus costituzionale, non sanabile in via interpretativa - tanto più se attinente a diritti fondamentali - la Corte è tenuta comunque a porvi rimedio: e ciò, indi-



pendentemente dal fatto che la lesione dipenda da quello che la norma prevede o, al contrario, da quanto la norma (o, meglio, la norma maggiormente pertinente alla fattispecie in discussione) omette di prevedere. [...] Spetterà, infatti, da un lato, ai giudici comuni trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo, avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione; e, dall'altro, al legislatore provvedere eventualmente a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che apparissero bisognevoli di apposita regolamentazione» (sentenza n. 113 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 78 del 1992 e n. 59 del 1958).

4.- L'Associazione Rete per la Parità ha depositato atto di intervento in cui ha chiesto l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di appello di Genova.

In via preliminare, sono state illustrate le ragioni dell'ammissibilità dell'intervento, sebbene l'Associazione non rivesta la qualità di parte nel giudizio *a quo*.

Quanto al merito della questione, l'Associazione ha esposto e ribadito i medesimi argomenti svolti dalla difesa delle parti private a sostegno della rilevanza e della fondatezza della questione.

5.- L'ordinanza di rimessione è stata ritualmente notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ha omesso di intervenire in giudizio.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza emessa il 28 novembre 2013, la Corte d'appello di Genova ha sollevato - in riferimento agli artt. 2, 3, 29, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione - questione di legittimità costituzionale della norma desumibile dagli artt. 237, 262 e 299 del codice civile, 72, primo comma, del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238 (Ordinamento dello stato civile) e 33 e 34 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127), nella parte in cui prevede «l'automatica attribuzione del cognome paterno al figlio legittimo, in presenza di una diversa contraria volontà dei genitori».

È denunciata, in primo luogo, la violazione dell'art. 2 Cost., in quanto verrebbe compresso il diritto all'identità personale, il quale comporta il diritto del singolo individuo di vedersi riconoscere i segni di identificazione di entrambi i rami genitoriali.

Viene, inoltre, evidenziato il contrasto con gli artt. 3 e 29, secondo comma, Cost., poiché sarebbe leso il diritto di uguaglianza e pari dignità dei genitori nei confronti dei figli e dei coniugi tra di loro.

Viene, infine, ravvisata la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 16, comma 1, lettera g), della Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa 28 aprile 1995, n. 1271 e 18 marzo 1998, n. 1362, nonché alla risoluzione 27 settembre 1978, n. 37, relative alla piena realizzazione dell'uguaglianza dei genitori nell'attribuzione del cognome dei figli.

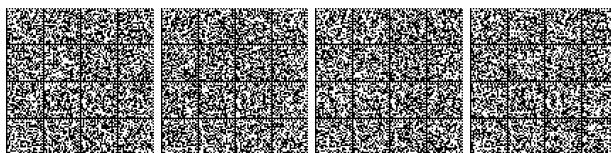
2.- Preliminarmente, va confermata l'ordinanza dibattimentale, allegata alla presente sentenza, con la quale è stato dichiarato inammissibile l'intervento dell'associazione Rete per la Parità.

3.- La questione sollevata in riferimento agli artt. 2, 3 e 29 Cost. è fondata.

3.1.- È denunciata l'illegittimità costituzionale della norma - desumibile dagli artt. 237, 262 e 299 cod. civ. e dagli artt. 33 e 34 del d.P.R. n. 396 del 2000 - che prevede l'automatica attribuzione del cognome paterno al figlio nato in costanza di matrimonio, in presenza di una diversa contraria volontà dei genitori.

Va rilevato, preliminarmente, che tra le disposizioni individuate dal rimettente compare, altresì, l'art. 72, primo comma, del r.d. n. 1238 del 1939, il quale, tuttavia, è stato abrogato dall'art. 110 del d.P.R. n. 396 del 2000. Dal tenore complessivo degli argomenti sviluppati nell'ordinanza di rinvio si evince, peraltro, che tale disposizione rientra nel fuoco delle censure del rimettente al solo fine di esplicitare la norma - da essa presupposta - che prevede l'automatica attribuzione del solo cognome paterno.

L'esistenza della norma censurata e la sua perdurante immanenza nel sistema, desumibili dalle disposizioni che implicitamente la presuppongono, è stata già riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale, nelle precedenti occasioni in cui ne è stata denunciata l'illegittimità (sentenze n. 61 del 2006 e n. 176 del 1988; ordinanze n. 145 del 2007 e n. 586 del 1988). In queste pronunce, la Corte ha riconosciuto l'esistenza di tale norma, in quanto presupposta dalle medesime disposizioni, regolatrici di fattispecie diverse, individuate dall'odierno rimettente (artt. 237, 262 e 299 cod. civ., nonché artt. 33 e 34 del d.P.R. n. 396 del 2000).



Sebbene essa non abbia trovato corpo in una disposizione espressa, ancora una volta, non vi è ragione di dubitare dell'attuale vigenza e forza imperativa della norma, in base alla quale il cognome del padre si estende ipso iure al figlio.

Nello stesso senso si è espressa anche la giurisprudenza di legittimità, sia precedente, sia successiva alle richiamate pronunce di questa Corte, laddove ha riconosciuto che - da tali pur eterogenee previsioni - si desume l'esistenza di una norma che, sebbene non prevista testualmente nell'ambito di alcuna disposizione, è ugualmente presente nel sistema e «certamente si configura come traduzione in regola dello Stato di un'usanza consolidata nel tempo» (Cass., sez. I, 17 luglio 2004, n. 13298; v. anche Cass., sez. I, 22 settembre 2008, n. 23934).

Nel caso in esame, la norma sull'automatica attribuzione del cognome paterno è oggetto di censura per la sola parte in cui non consente ai genitori - i quali ne facciano concorde richiesta al momento della nascita - di attribuire al figlio anche il cognome materno.

3.2.- Così ricostruito l'oggetto della presente questione, va rilevato che già in precedenti occasioni questa Corte ha esaminato la disciplina della prevalenza del cognome paterno, al momento della sua attribuzione al figlio, ma ha dichiarato inammissibili le relative questioni, ritenendole riservate alla discrezionalità del legislatore, nell'ambito di una rinnovata disciplina.

Tuttavia, già nell'ordinanza n. 176 del 1988, è stato espressamente riconosciuto che «sarebbe possibile, e probabilmente consentaneo all'evoluzione della coscienza sociale, sostituire la regola vigente in ordine alla determinazione del nome distintivo dei membri della famiglia costituita dal matrimonio con un criterio diverso, più rispettoso dell'autonomia dei coniugi, il quale concili i due principi sanciti dall'art. 29 Cost., anziché avvalersi dell'autorizzazione a limitare l'uno in funzione dell'altro» (v. anche ordinanza n. 586 del 1988).

Diciotto anni dopo, con ancora maggiore fermezza, nella sentenza n. 61 del 2006, in considerazione dell'immutato quadro normativo, questa Corte ha espressamente rilevato l'incompatibilità della norma in esame con i valori costituzionali della uguaglianza morale e giuridica dei coniugi. Tale sistema di attribuzione del cognome, infatti, è definito come il «retaggio di una concezione patriarcale della famiglia, la quale affonda le proprie radici nel diritto di famiglia romanistico, e di una tramontata potestà maritale, non più coerente con i principi dell'ordinamento e con il valore costituzionale dell'uguaglianza tra uomo e donna».

3.3.- A distanza di molti anni da queste pronunce, un «criterio diverso, più rispettoso dell'autonomia dei coniugi», non è ancora stato introdotto.

Neppure il decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), con cui il legislatore ha posto le basi per la completa equiparazione della disciplina dello status di figlio legittimo, figlio naturale e figlio adottato, riconoscendo l'unicità dello status di figlio, ha scalfito la norma oggi censurata.

Pur essendo stata modificata la disciplina del cambiamento di cognome - con l'abrogazione degli artt. 84, 85, 86, 87 e 88 del d.P.R. n. 396 del 2000 e l'introduzione del nuovo testo dell'art. 89, ad opera del d.P.R. 13 marzo 2012, n. 54 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'art. 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127) - le modifiche non hanno attinto la disciplina dell'attribuzione "originaria" del cognome, effettuata al momento della nascita.

Va, d'altro canto, rilevata un'intensa attività preparatoria di interventi legislativi volti a disciplinare secondo nuovi criteri la materia dell'attribuzione del cognome ai figli. Allo stato, tuttavia, essi risultano ancora in itinere.

Nella famiglia fondata sul matrimonio rimane così tuttora preclusa la possibilità per la madre di attribuire al figlio, sin dalla nascita, il proprio cognome, nonché la possibilità per il figlio di essere identificato, sin dalla nascita, anche con il cognome della madre.

3.4.- La Corte ritiene che siffatta preclusione pregiudichi il diritto all'identità personale del minore e, al contempo, costituisca un'irragionevole disparità di trattamento tra i coniugi, che non trova alcuna giustificazione nella finalità di salvaguardia dell'unità familiare.

3.4.1.- Quanto al primo profilo di illegittimità, va rilevato che la distonia di tale norma rispetto alla garanzia della piena realizzazione del diritto all'identità personale, avente copertura costituzionale assoluta, ai sensi dell'art. 2 Cost., risulta avvalorata nell'attuale quadro ordinamentale.

Il valore dell'identità della persona, nella pienezza e complessità delle sue espressioni, e la consapevolezza della valenza, pubblicistica e privatistica, del diritto al nome, quale punto di emersione dell'appartenenza del singolo ad un gruppo familiare, portano ad individuare nei criteri di attribuzione del cognome del minore profili determinanti della sua identità personale, che si proietta nella sua personalità sociale, ai sensi dell'art. 2 Cost.

È proprio in tale prospettiva che questa Corte aveva, da tempo, riconosciuto il diritto al mantenimento dell'originario cognome del figlio, anche in caso di modificazioni del suo status derivanti da successivo riconoscimento o da



adozione. Tale originario cognome si qualifica, infatti, come autonomo segno distintivo della sua identità personale (sentenza n. 297 del 1996), nonché «tratto essenziale della sua personalità» (sentenza n. 268 del 2002; nello stesso senso, sentenza n. 120 del 2001).

Il processo di valorizzazione del diritto all'identità personale è culminato nella recente affermazione, da parte di questa Corte, del diritto del figlio a conoscere le proprie origini e ad accedere alla propria storia parentale, quale «elemento significativo nel sistema costituzionale di tutela della persona» (sentenza n. 278 del 2013).

In questa stessa cornice si inserisce anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha ricondotto il diritto al nome nell'ambito della tutela offerta dall'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

In particolare, nella sentenza Cusan Fazzo contro Italia, del 7 gennaio 2014, successiva all'ordinanza di rimessione in esame, la Corte di Strasburgo ha affermato che l'impossibilità per i genitori di attribuire al figlio, alla nascita, il cognome della madre, anziché quello del padre, integra violazione dell'art. 14 (divieto di discriminazione), in combinato disposto con l'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della CEDU, e deriva da una lacuna del sistema giuridico italiano, per superare la quale «dovrebbero essere adottate riforme nella legislazione e/o nelle prassi italiane». La Corte EDU ha, altresì, ritenuto che tale impossibilità non sia compensata dalla successiva autorizzazione amministrativa a cambiare il cognome dei figli minorenni aggiungendo a quello paterno il cognome della madre.

La piena ed effettiva realizzazione del diritto all'identità personale, che nel nome trova il suo primo ed immediato riscontro, unitamente al riconoscimento del paritario rilievo di entrambe le figure genitoriali nel processo di costruzione di tale identità personale, impone l'affermazione del diritto del figlio ad essere identificato, sin dalla nascita, attraverso l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori.

Viceversa, la previsione dell'inderogabile prevalenza del cognome paterno sacrifica il diritto all'identità del minore, negandogli la possibilità di essere identificato, sin dalla nascita, anche con il cognome materno.

3.4.2.- Quanto al concorrente profilo di illegittimità, che risiede nella violazione del principio di uguaglianza dei coniugi, va rilevato che il criterio della prevalenza del cognome paterno, e la conseguente disparità di trattamento dei coniugi, non trovano alcuna giustificazione né nell'art. 3 Cost., né nella finalità di salvaguardia dell'unità familiare, di cui all'art. 29, secondo comma, Cost.

Come già osservato da questa Corte sin da epoca risalente, «è proprio l'eguaglianza che garantisce quella unità e, viceversa, è la diseguaglianza a metterla in pericolo», poiché l'unità «si rafforza nella misura in cui i reciproci rapporti fra i coniugi sono governati dalla solidarietà e dalla parità» (sentenza n. 133 del 1970).

La perdurante violazione del principio di uguaglianza "morale e giuridica" dei coniugi, realizzata attraverso la mortificazione del diritto della madre a che il figlio acquisti anche il suo cognome, contraddice, ora come allora, quella finalità di garanzia dell'unità familiare, individuata quale *ratio* giustificatrice, in generale, di eventuali deroghe alla parità dei coniugi, ed in particolare, della norma sulla prevalenza del cognome paterno.

Tale diversità di trattamento dei coniugi nell'attribuzione del cognome ai figli, in quanto espressione di una superata concezione patriarcale della famiglia e dei rapporti fra coniugi, non è compatibile né con il principio di uguaglianza, né con il principio della loro pari dignità morale e giuridica.

4.- Con la presente decisione, questa Corte è, peraltro, chiamata a risolvere la questione formulata dal rimettente e riferita alla norma sull'attribuzione del cognome paterno nella sola parte in cui, anche in presenza di una diversa e comune volontà dei coniugi, i figli acquistano automaticamente il cognome del padre. L'accertamento della illegittimità è, pertanto, limitato alla sola parte di essa in cui non consente ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno.

4.1- Rimane assorbita la censura relativa all'art. 117, primo comma, Cost.

5.- Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa, in via consequenziale, alla disposizione dell'art. 262, primo comma, cod. civ., la quale contiene tuttora - con riferimento alla fattispecie del riconoscimento del figlio naturale effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori - una norma identica a quella dichiarata in contrasto con la Costituzione dalla presente sentenza.

Anche tale disposizione va, pertanto, dichiarata illegittima, nella parte in cui non consente ai genitori, di comune accordo, di trasmettere al figlio, al momento della nascita, anche il cognome materno.

5.1.- Per le medesime ragioni, la dichiarazione di illegittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, va estesa, infine, all'art. 299, terzo comma, cod. civ., per la parte in cui non consente ai coniugi, in caso di adozione compiuta da entrambi, di attribuire, di comune accordo, anche il cognome materno al momento dell'adozione.



6.- Va, infine, rilevato che, in assenza dell'accordo dei genitori, residua la generale previsione dell'attribuzione del cognome paterno, in attesa di un indifferibile intervento legislativo, destinato a disciplinare organicamente la materia, secondo criteri finalmente consoni al principio di parità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale della norma desumibile dagli artt. 237, 262 e 299 del codice civile; 72, primo comma, del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238 (Ordinamento dello stato civile); e 33 e 34 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127), nella parte in cui non consente ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno;

2) dichiara in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, cod. civ., nella parte in cui non consente ai genitori, di comune accordo, di trasmettere al figlio, al momento della nascita, anche il cognome materno;

3) dichiara in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 299, terzo comma, cod. civ., nella parte in cui non consente ai coniugi, in caso di adozione compiuta da entrambi, di attribuire, di comune accordo, anche il cognome materno al momento dell'adozione.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

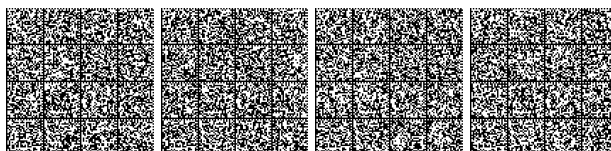
ALLEGATO:
ordinanza letta all'udienza dell'8 novembre 2016

ORDINANZA

Rilevato che, nel giudizio promosso dalla Corte di appello di Genova con ordinanza del 28 novembre 2013 (reg. ord. n. 31 del 2014), il 7 aprile 2014 ha depositato atto di intervento l'associazione Rete per la Parità, in persona del proprio legale rappresentante *pro tempore*.

Considerato che l'Associazione Rete per la Parità non riveste la qualità di parte del giudizio principale;

che la costante giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, le ordinanze allegate alla sentenza n. 134 del 2013 e all'ordinanza n. 318 del 2013) è nel senso che la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di



legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale);

che a tale disciplina è possibile derogare - senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità - soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenze n. 76 del 2016; n. 221 del 2015 e relativa ordinanza letta all'udienza del 20 ottobre 2015; n. 162 del 2014 e relativa ordinanza letta all'udienza dell'8 aprile 2014; n. 293 e n. 118 del 2011; n. 138 del 2010 e relativa ordinanza letta all'udienza del 23 marzo 2010; ordinanze n. 240 del 2014; n. 156 del 2013; n. 150 del 2012 e relativa ordinanza letta all'udienza del 22 maggio 2012);

che, pertanto, sulla posizione soggettiva della parte interveniente l'eventuale declaratoria di illegittimità della legge deve produrre lo stesso effetto che produce sul rapporto oggetto del giudizio *a quo*;

che il presente giudizio - che ha ad oggetto la norma desumibile dagli artt. 237, 262 e 299 del codice civile, 72, primo comma, del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238 (Ordinamento dello stato civile) e 33 e 34 del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127), nella parte in cui prevede «l'automatica attribuzione del cognome paterno al figlio legittimo, in presenza di una diversa contraria volontà dei genitori» - non sarebbe destinato a produrre, nei confronti dell'Associazione interveniente, effetti immediati, neppure indiretti;

che, pertanto, essa non riveste la posizione di terzo legittimato a partecipare al giudizio dinanzi a questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento dell'Associazione Rete per la Parità.

F.to: Paolo Grossi, *Presidente*

T_160286

N. 287

Sentenza 19 ottobre - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Banche popolari - Limite di 8 miliardi di euro all'attivo - Obbligo di riduzione dell'attivo o di trasformazione in società per azioni in caso di superamento.

- Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2015, n. 33 - 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, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2015, n. 33, promosso dalla Regione Lombardia con ricorso notificato il 22 maggio 2015, depositato in cancelleria il 29 maggio 2015 e iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Pio Dario Vivone per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 22 maggio 2015, depositato nella cancelleria della Corte il 29 maggio 2015 e iscritto al n. 58 del registro ricorsi del 2015, la Regione Lombardia ha impugnato l'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2015, n. 33.

La ricorrente osserva, in generale, come la norma impugnata attui una penetrante riforma della disciplina delle banche popolari che ne snaturerebbe l'attuale configurazione di schema tipico del credito cooperativo finalizzato allo svolgimento mutualistico dell'attività bancaria, che si colloca tradizionalmente nel contesto geografico delle comunità locali a beneficio di famiglie, piccole e medie imprese e consumatori.

Dopo avere premesso brevi cenni sulla storia e le peculiarità delle banche popolari italiane, la cui nascita risale alla seconda metà del diciannovesimo secolo, e averne ricordato la diffusione capillare a livello locale e la elevata capacità di raccogliere risparmio ed erogare credito, soprattutto in Lombardia, la ricorrente illustra i benefici che le regioni traggono dagli utili destinati dalle banche popolari a finalità di carattere socio-sanitario, scientifico e culturale. Il loro ammontare è pari a 140 milioni di euro in tutta Italia e a ben 85 milioni nella sola Lombardia, per il territorio della quale rappresenterebbero una risorsa insostituibile anche in ambiti che, come la sanità, rientrano nella competenza legislativa delle regioni.

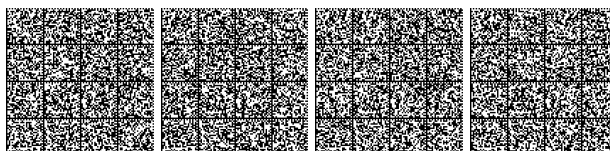
La ricorrente passa poi a illustrare i quattro motivi posti a fondamento dell'impugnazione.

2.- Con la prima questione, la Regione sostiene che la norma impugnata violerebbe la competenza legislativa regionale concorrente in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale», stabilita dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La ricorrente osserva preliminarmente che tale competenza, riconosciuta un tempo alle sole regioni a statuto speciale, è stata introdotta tra le materie di legislazione concorrente dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Osserva altresì che l'incerta nozione di «aziende di credito a carattere regionale» è stata definita dall'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2006, n. 171 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale), alla cui stregua «[s]ono caratteristiche di una banca a carattere regionale l'ubicazione della sede e delle succursali nel territorio di una stessa regione, la localizzazione regionale della sua operatività, nonché, ove la banca appartenga a un gruppo bancario, la circostanza che anche le altre componenti bancarie del gruppo e la capogruppo presentino carattere regionale ai sensi del presente articolo», con la precisazione che «[l]'esercizio di una marginale operatività al di fuori del territorio della regione non fa venir meno il carattere regionale della banca».

Ad avviso della ricorrente, l'art. 1 del decreto-legge n. 3 del 2015 non sarebbe espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario», prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e invaderebbe la competenza regionale concorrente,



in quanto nell'ambito delle «aziende di credito a carattere regionale» si collocherebbero, per numero e ubicazione di filiali, la maggior parte delle banche popolari, anche in Lombardia.

La norma conterrebbe disposizioni di dettaglio, là dove prevede il limite di otto miliardi di euro all'attivo delle banche popolari (art. 1, comma 1, lettera b, n. 1, del d.l. n. 3 del 2015, che aggiunge il comma 2-*bis* all'art. 29 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante «Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia»; di seguito: *TUB*) e l'obbligo delle stesse di ridurre l'attivo o di deliberare la trasformazione in società per azioni, in caso di superamento del limite (comma 2-*ter* dell'art. 29 *TUB*, aggiunto dallo stesso art. 1, comma 1, lettera b, n. 1).

La competenza regionale sarebbe violata, inoltre, in quanto il legislatore statale, nell'introdurre le modifiche normative, non avrebbe previsto forme di concertazione con le regioni, neppure per adottare le disposizioni di attuazione affidate alla Banca d'Italia (comma 2-*quater* dell'art. 29 *TUB*, anch'esso aggiunto dall'art. 1 comma 1, lettera b, n. 1).

3.- Con la seconda questione, la Regione sostiene che il legislatore statale avrebbe violato gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 3, Cost., nonché, «[i]n via gradata», il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Ad avviso della ricorrente, la norma contrasterebbe con gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 3 Cost., in quanto il legislatore, per la natura trasversale della competenza statale in materia di «tutela del risparmio», che interdetta la competenza regionale concorrente in materia di «aziende di credito a carattere regionale», avrebbe dovuto attenersi ai canoni della proporzionalità e della ragionevolezza - non rispettati dalla fissazione del limite di otto miliardi di attivo per conservare la forma cooperativa - e garantire alle regioni, in sede di formazione del decreto o almeno in sede di conversione, «una utile partecipazione al procedimento».

In subordine, sarebbe violato il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., per l'omessa considerazione nel procedimento legislativo delle attribuzioni, delle prerogative e degli interessi regionali, mediante intese e accordi da raggiungere in sede di Conferenza unificata Stato-regioni e autonomie locali.

4.- Con la terza questione, la Regione sostiene che la norma impugnata avrebbe violato l'art. 118, quarto comma, Cost., «in combinato disposto» con gli artt. 45 e 47, nonché con gli artt. 2, 18 e 41 Cost.

Il principio di sussidiarietà orizzontale escluderebbe che lo Stato possa sottrarre «attività di interesse generale», svolte su autonoma iniziativa dei cittadini, alla cura degli enti indicati nell'art. 118, quarto comma, Cost., tra i quali sono contemplate anche le regioni.

Fra le «attività di interesse generale» tutelate dalla Costituzione rientra la cooperazione, la cui funzione sociale è riconosciuta dall'art. 45. La cooperazione mutualistica propria delle banche popolari costituirebbe, pertanto, l'espressione dell'incomprimibile diritto di auto-organizzazione dei singoli e della società civile per lo svolgimento di attività di interesse generale che è compito di tutti gli enti costitutivi della Repubblica favorire. Arbitrariamente e irragionevolmente dunque il legislatore statale ne avrebbe sottratto la cura alle regioni, cancellando ovvero limitando in modo notevole la cooperazione nel sistema bancario.

La ricorrente svolge analoghe considerazioni con riguardo alla tutela del risparmio prevista dall'art. 47 Cost. Anche questo principio dovrebbe essere collegato alla previsione dell'art. 118, quarto comma, Cost., in quanto attraverso la destinazione degli utili delle banche popolari a iniziative di carattere socio-culturale, scientifico e culturale le regioni e gli enti locali favoriscono iniziative dei cittadini per attività di interesse generale.

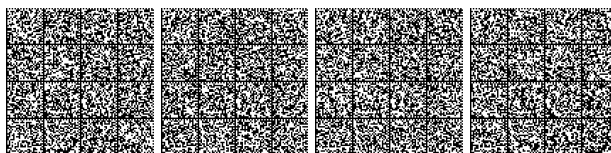
Imponendo alle banche popolari con attivo superiore a otto miliardi di euro di assumere la forma giuridica tipica delle società lucrative e facendone così venir meno il carattere mutualistico, il legislatore avrebbe prodotto lo sradicamento delle banche popolari dal loro territorio, privando le regioni e gli enti locali di un fondamentale motore di sviluppo economico e sociale e frustrando le finalità di accesso popolare al credito, perseguite dall'art. 47 Cost.

Inoltre, l'intervento statale inciderebbe sulla libertà contrattuale e di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost., anche nella sua funzione sociale, frustrerebbe gli scopi solidaristici di coloro che si sono associati per perseguire legittime finalità mutualistiche, in contrasto con gli artt. 2 e 18 Cost., e lederebbe il legittimo affidamento dei piccoli azionisti delle banche popolari nella stabilità della loro situazione giuridica.

5.- Con la quarta questione, la Regione sostiene che la norma impugnata avrebbe violato gli artt. 77 e 117 Cost., «anche in combinato disposto con l'art. 3 Cost.», in quanto non sussisterebbero i presupposti che giustificano la decretazione d'urgenza.

Ad avviso della ricorrente, nessuno dei parametri tradizionalmente utilizzati dalla Corte per operare tale scrutinio (preambolo del provvedimento, relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione, contesto normativo) dà conto delle ragioni di straordinaria necessità e urgenza che giustificano il ricorso al decreto-legge.

Le ragioni, esposte nel preambolo, di avvio del «processo di adeguamento» del sistema bancario «agli indirizzi europei per renderlo competitivo ed elevare il livello di tutela dei consumatori e di favorire lo sviluppo dell'economia



del Paese», contrasterebbero con alcune risoluzioni del Parlamento europeo che esprimono il contrario indirizzo volto alla salvaguardia e alla promozione della struttura pluralistica del mercato bancario.

L'intervento legislativo sarebbe il frutto della libera scelta del Governo di incidere in un settore strategico nazionale con una nuova disciplina "a regime" adottata mediante la corsia accelerata della legge di conversione. Essa affronta problemi noti e dibattuti da decenni, senza una adeguata ponderazione degli interessi istituzionali coinvolti, a iniziare da quelli delle regioni.

La riforma sarebbe inoltre caratterizzata da disposizioni non auto-applicative e bisognose di future disposizioni di attuazione, affidate senza fissazione di termini a un soggetto estraneo al potere legislativo (la Banca d'Italia), con una sorta di delega in bianco.

Sussisterebbero poi, secondo la ricorrente, forti dubbi sull'omogeneità delle disposizioni contenute nel d.l. n. 3 del 2015. Esso prevede infatti, oltre alla riforma delle banche popolari, norme di sostegno alle piccole e medie imprese innovative, norme sul trasferimento dei servizi a pagamento e norme sul prestito indiretto per investitori istituzionali esteri.

La relazione accompagnatoria esporrebbe argomenti non condivisibili sulla mancanza della sostanza cooperativa in capo alle banche popolari (vengono richiamate al riguardo le motivazioni poste a fondamento della archiviazione di una procedura di infrazione che la Commissione europea aveva aperto contro l'Italia) e sulla non applicabilità a loro favore della tutela prevista dall'art. 45 Cost. per mancanza del requisito della mutualità prevalente (che secondo la ricorrente avrebbe invece esclusivo rilievo fiscale).

Questi argomenti sarebbero comunque inidonei a dimostrare le ragioni che legittimerebbero la decretazione d'urgenza.

Sarebbe scorretto anche il richiamo operato nella relazione alla non corrispondenza della disciplina delle banche popolari, «nel mutato quadro europeo», alle esigenze di finanziamento e di adeguata patrimonializzazione delle banche, in quanto tutte le banche popolari sottoposte ad Asset Quality Review e agli stress test avrebbero dimostrato adeguata patrimonializzazione.

Infine, la Regione sottolinea come il vizio della norma impugnata incida su varie materie di attribuzione regionale (welfare, cultura, sport) in ragione del forte sostegno alle relative politiche concesso dalle banche popolari, con ridondanza della lesione dell'art. 77 Cost. sulle attribuzioni costituzionalmente riservata alle regioni e «ancor prima» con incidenza diretta sulla competenza concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. in materia di «aziende di credito a carattere regionale».

6.- Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 1° luglio 2015 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e comunque infondato.

Dopo avere illustrato il quadro normativo di riferimento per le banche che esercitano l'attività in forma di società cooperativa (banche di credito cooperativo e banche popolari), sul quale il d.l. n. 3 del 2015 è intervenuto, l'Avvocatura dello Stato espone il contenuto delle modifiche alla disciplina delle banche popolari introdotte dall'art. 1 dello stesso decreto-legge e delle disposizioni di attuazione nel frattempo emanate dalla Banca d'Italia con deliberazione del 9 giugno 2015.

Dalla premessa emergerebbe che già prima della riforma in esame le banche popolari avevano un assetto organizzativo e funzionale che le distanziava notevolmente dal modello base della società cooperativa (tra il resto, per la mancanza del requisito della mutualità prevalente e per i limiti al principio della "porta aperta" derivanti dai vincoli all'ammissione dei soci e al trasferimento delle quote). Di quest'ultima esse avrebbero avuto solo la forma cooperativa e non la sostanza della mutualità, come messo in evidenza anche dalla giurisprudenza di legittimità (viene citata la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite, 7 novembre 1997, n. 10933) e dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (viene citata la segnalazione al Parlamento del 4 luglio 2014).

Questa situazione avrebbe consentito a dieci banche popolari o gruppi di banche popolari di raggiungere dimensioni sistemiche rilevanti a livello nazionale ed europeo. Sette di esse hanno superato addirittura il limite di trenta miliardi di euro di attivo, che comporta l'assoggettamento alla vigilanza della Banca centrale europea nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico, mentre le altre tre presentano un attivo superiore a otto miliardi. Inoltre, sei delle maggiori banche popolari sono anche quotate in borsa.

Al raggiungimento di tali dimensioni si sarebbe accompagnata la diffusione dell'operatività delle banche popolari su tutto il territorio nazionale, con recisione del legame originario con l'ambito locale (vengono espresse le dimensioni, per numero di sportelli e detenzione di quote del mercato nazionale degli sportelli, dei quattro gruppi di banche popolari la cui capogruppo ha sede in Lombardia).



A questa estensione dell'operatività non avrebbe fatto riscontro un'adeguata patrimonializzazione delle maggiori banche popolari, che avrebbero inoltre risentito fortemente della recessione economica nazionale, soffrendo di una quota di partite deteriorate maggiore della media di sistema e presentando un tasso di copertura con accantonamenti in bilancio (*covered ratio*) inferiore alla stessa media, senza poter vantare un'alta redditività, anch'essa inferiore alla media.

6.1.- Passando all'esame delle questioni sollevate dalla ricorrente, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva preliminarmente che il ricorso avrebbe a oggetto, sostanzialmente, solo i commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 29 TUB, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), n. 1), del d.l. n. 3 del 2015 che obbligano le banche popolari il cui attivo superi otto miliardi di euro alla trasformazione in società per azioni.

Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, l'impostazione seguita dalla ricorrente, in base alla quale tale previsione normativa eccederebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela del risparmio (art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. con invasione della competenza regionale concorrente in materia di aziende di credito a carattere regionale, sarebbe doppiamente errata.

In primo luogo, perché la norma impugnata non sarebbe ascrivibile alla sola materia della «tutela del risparmio», ma andrebbe ricondotta anche alle materie «tutela della concorrenza» e «ordinamento civile», riservate alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), Cost., nonché alla disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni.

In secondo luogo, perché comunque le disposizioni contenute nell'art. 1 del decreto-legge n. 3 del 2015, se valutate integralmente nella loro connessione organica e nella *ratio* complessiva che le caratterizza, non toccherebbero la competenza regionale concorrente in materia di «aziende di credito a carattere regionale».

6.2.- Sotto il primo aspetto, la difesa dello Stato osserva che anche in una cooperativa bancaria avente forma di banca di credito cooperativo o di banca popolare il profilo prevalente è l'esercizio dell'attività bancaria (raccolta del risparmio, erogazione del credito, servizi di gestione finanziaria e patrimoniale) e che l'interesse pubblico alla tutela del risparmio non muta natura a seconda della forma societaria del soggetto esercente l'attività bancaria. Ne costituirebbe una conferma il fatto che le regole di vigilanza prudenziale, ora unificate a livello europeo, e quelle di correttezza operativa poste dal TUB e dalle corrispondenti norme di attuazione sono le stesse per ogni soggetto che esercita l'attività bancaria.

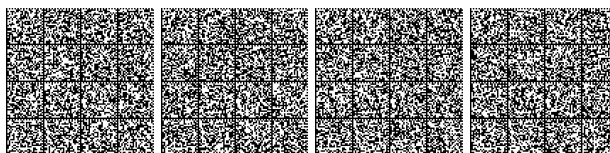
La disciplina dettata dal d.l. n. 3 del 2015, pertanto, sarebbe attratta completamente nell'ambito della competenza legislativa statale in materia di «tutela del risparmio», incidendo su profili organizzativi e strutturali che già in precedenza erano pacificamente disciplinati dallo Stato anche con riguardo alle banche di credito cooperativo.

6.3.- Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, inoltre, le regole europee di stabilità patrimoniale e di correttezza operativa delle banche si attuano anche attraverso norme, come quelle in esame, che incidono sui poteri degli organi deliberativi delle società bancarie, sui diritti dei soci e sui loro limiti ovvero sui limiti dei diritti di particolari creditori sociali in caso di crisi della banca, tutti oggetti riconducibili alla materia «ordinamento civile», rientrando nella competenza esclusiva dello Stato.

6.4.- La disciplina delle condizioni e dei limiti di utilizzo di una determinata forma giuridica per l'esercizio dell'attività bancaria rientrerebbe anche nella competenza statale in materia di «tutela della concorrenza». Si tratta infatti di disciplina diretta a rimuovere gli ostacoli alla competizione delle banche verso il mercato dei capitali e del mercato dei capitali verso le banche, rendendo più appetibili gli aumenti di capitale ed eliminando le barriere che le particolarità dello statuto delle banche popolari (voto capitario, gradimento all'ammissione dei soci, limiti alla distribuzione dei dividendi) frappongono all'acquisizione del controllo societario.

6.5.- Secondo la difesa dello Stato, il servizio bancario non potrebbe essere prestato da soggetti che, a parità di grandi dimensioni, rivestano forme giuridiche diverse che non assicurano lo stesso livello di stabilità patrimoniale. Sicché la norma impugnata, che prescrive alle banche di adottare il medesimo tipo societario quando raggiungano una determinata «massa critica», dovrebbe essere ricondotta anche alla competenza esclusiva dello Stato di determinare in modo uniforme in tutto il territorio nazionale i livelli minimi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

6.6.- Chiarite le finalità dell'intervento organico operato dal legislatore, che avrebbe razionalizzato il sistema eliminando per le banche popolari sistemiche una differenza di regime societario ormai priva di giustificazioni, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che neppure sussisterebbe il rischio, paventato anche dalla ricorrente, di esporre le banche popolari di maggiori dimensioni, una volta trasformate in società per azioni, a incontrollate manovre speculative. L'acquisizione del controllo o anche solo di partecipazioni significative nel loro capitale rimarrebbe infatti pur sempre soggetta alla preventiva autorizzazione della Banca d'Italia, ai sensi dell'art. 19 TUB.



Dall'altro lato, le modifiche della disciplina delle banche popolari di dimensioni medio-piccole (non toccate dall'obbligo di trasformazione del tipo societario) riguardanti la disciplina del recesso del socio (con previsione di limiti al diritto di rimborso), la nomina degli amministratori (con l'eliminazione del vincolo che obbliga a nominare la maggioranza degli amministratori tra i soci cooperatori o tra le persone indicate dai soci cooperatori che siano persone giuridiche) e i quorum costitutivi e deliberativi (per la trasformazione in società per azioni o la fusione dalla quale risulteranno società per azioni) non snaturerebbero il modello delle banche popolari, ma ne aggiornerebbero lo statuto per rendere più agevole le prospettive del loro sviluppo, sia pure con la conservazione della forma cooperativa.

6.7.- Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, le precedenti considerazioni consentirebbero di escludere che le disposizioni del d.l. n. 3 del 2015 impugnate dalla ricorrente abbiano invaso la competenza regionale concorrente in materia di «aziende di credito a carattere regionale».

In ogni caso, le banche popolari sistemiche, le uniche a essere interessate dalle norme effettivamente impugnate (commi 2-bis e 2-ter dell'art. 29 TUB, aggiunti dall'art. 1, comma 1, lettera b, n. 1 del d.l. n. 3 del 2015), proprio per le loro dimensioni non potrebbero essere considerate aziende di credito a carattere regionale come definite dall'art. 2, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 171 del 2006.

Tale qualità potrebbe essere rivestita dalle banche popolari di minori dimensioni, ma ciò non starebbe a significare che ogni intervento legislativo relativo a esse rientri nella competenza regionale concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

In primo luogo, perché i titoli di competenza statale esclusiva illustrati in precedenza, per la loro natura trasversale, potrebbero legittimamente intercettare specifiche competenze regionali, prevalendo su di esse.

In secondo luogo, perché la competenza regionale concorrente non si estenderebbe agli aspetti strutturali e organizzativi regolati dalla norma impugnata, potendo tutt'al più investire taluni aspetti operativi delle banche popolari a carattere regionale al fine di raccordarne l'attività con il territorio. Ne costituirebbe conferma il fatto che non si conoscono esempi di leggi regionali con contenuti assimilabili a quelli della norma impugnata.

Inoltre, la difesa dello Stato osserva che i principi fondamentali della materia «aziende di credito a carattere regionale» enunciati dall'art. 159 TUB (al quale rinvia il d.lgs. n. 171 del 2006), là dove prevedono che la legge regionale sia legittimata a disciplinare l'autorizzazione delle trasformazioni e delle scissioni delle banche di interesse regionale previo parere vincolante della Banca d'Italia, non escludono che il legislatore statale possa prevedere casi di trasformazione obbligatoria *ex lege* delle stesse banche, sottratti sia al parere della Banca d'Italia che all'autorizzazione regionale.

Infine, si dovrebbe considerare che la competenza regionale invocata dalla ricorrente concorre pur sempre con quella dello Stato di dettare i principi fondamentali della materia, con la conseguenza che una norma come quella impugnata, che vieta l'uso del modello della banca popolare al raggiungimento di una determinata dimensione di un'azienda di credito a carattere regionale, costituirebbe certamente un principio fondamentale.

6.8.- Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, gli altri motivi di impugnazione sarebbero inammissibili e comunque infondati.

La questione con la quale si denuncia la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., per mancanza dei presupposti della decretazione d'urgenza, non si fonderebbe su un titolo di competenza regionale.

Essa sarebbe in ogni caso infondata, perché nel preambolo del decreto-legge si fa riferimento all'urgenza di adeguare il sistema creditizio italiano al nuovo quadro di vigilanza europeo. Inoltre, l'urgenza deriverebbe dalle alte quote di crediti deteriorati detenute dalle banche popolari di grandi dimensioni e dagli accantonamenti inferiori alla media, nella misura in cui tale situazione è imputabile alle rigidità proprie della forma cooperativa.

L'inammissibilità colpirebbe anche le censure basate sugli artt. 118 e 120 Cost., perché attraverso la generica evocazione degli amplissimi principi della sussidiarietà e della leale collaborazione la ricorrente tenderebbe a censurare la norma per violazione degli artt. 41 e 45 Cost., che non può legittimarla a proporre un giudizio in via principale.

Si tratterebbe inoltre di censure generiche, prive della dimostrazione concreta che ogni modifica del regime giuridico delle banche popolari sia suscettibile di causare conseguenze pregiudizievoli all'economia regionale.

Anch'esse sarebbero in ogni caso infondate, perché la norma impugnata riguarda solo le banche popolari di grandi dimensioni, che per la loro complessità hanno abbandonato il legame con il territorio e operano su vasta scala, e lascia invece inalterata la forma cooperativa delle altre banche popolari, uniche a poter rivestire la qualità di aziende di credito a carattere regionale.

La norma impugnata non avrebbe dunque cancellato il modello delle banche popolari, ma lo avrebbe ricondotto al contrario alle sue originarie connotazioni di modello tipico di banche di modeste dimensioni e a vocazione locale.



L'autonomia privata, infine, non sarebbe stata compressa oltre quanto ragionevolmente richiesto dalle esigenze di tutela del risparmio e di stabilità del sistema finanziario, che è compito esclusivo della legislazione statale soddisfare e al cui cospetto non potrebbero prevalere ipotetici legami con il territorio.

Considerato in diritto

1.- La Regione Lombardia ha impugnato l'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2015, n. 33, proponendo quattro distinte questioni di legittimità costituzionale. La previsione censurata riforma la disciplina delle banche popolari, modificando il decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia; di seguito: *TUB*).

2.- Secondo la ricorrente la norma impugnata violerebbe innanzitutto la competenza legislativa regionale concorrente in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale» prevista all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La questione è sollevata sotto due profili. In primo luogo, la norma statale conterrebbe disposizioni di dettaglio, in particolare là dove prevede il limite di otto miliardi di euro all'attivo delle banche popolari e l'obbligo delle stesse, in caso di superamento di questo limite, di ridurre l'attivo o di deliberare la trasformazione in società per azioni. In secondo luogo, nell'introdurre le modifiche normative il legislatore statale non avrebbe previsto forme di concertazione con le regioni, neppure per adottare le disposizioni di attuazione affidate alla Banca d'Italia.

Nonostante il ricorso censuri letteralmente l'intero art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, sulla base dei motivi posti a fondamento dell'impugnazione l'oggetto del giudizio deve essere circoscritto al comma 1, lettera *b*), n. 1), che ha introdotto i commi *2-bis*, *2-ter* e *2-quater* dell'art. 29 *TUB*, nella parte in cui prevedono: *a*) la soglia di otto miliardi di attivo della banca popolare (comma *2-bis*); *b*) l'onere della banca popolare di ridurre, entro un anno dal superamento della soglia, l'attivo al di sotto di essa o di deliberare la trasformazione in società per azioni (comma *2-ter*); *c*) l'adozione delle disposizioni di attuazione del novellato art. 29 *TUB* ad opera della Banca d'Italia (comma *2-quater*).

2.1.- Così precisato il *thema decidendum* e l'oggetto dell'impugnazione, la questione è infondata.

La scelta del legislatore statale di assumere la soglia dell'attivo di otto miliardi di euro come indice della dimensione della banca popolare è coerente con lo scopo della novella di riservare il modello cooperativo solo alle aziende di credito di piccola o media dimensione, sul presupposto che esso non sia adeguato alle caratteristiche di banche popolari di grandi dimensioni, anche quotate in mercati regolamentati. Compiendo tale scelta lo stesso legislatore statale si è mantenuto nei limiti delle proprie attribuzioni e di conseguenza si deve escludere che vi sia stata la lamentata lesione delle competenze regionali in materia di aziende di credito a carattere regionale.

Come si desume dalla normativa che enuncia i principi fondamentali in materia di banche di carattere regionale (decreto legislativo 18 aprile 2006, n. 171, recante la «Ricognizione dei principi fondamentali in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale»), gli elementi rilevanti per riconoscere a un'azienda di credito tale carattere sono: l'ubicazione della sede e delle succursali nel territorio di una stessa regione, la localizzazione regionale della sua operatività, nonché, ove la banca appartenga a un gruppo bancario, la circostanza che anche le altre componenti bancarie del gruppo e la capogruppo presentino carattere regionale (art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2006). Il carattere regionale della banca, inoltre, non viene meno (sempre in base al citato art. 2, comma 2), se al di fuori del territorio della regione essa esercita un'operatività marginale.

Non potendo escludersi in assoluto l'eventualità che la citata dimensione dell'attivo possa ricorrere anche per questo tipo di banche, è necessario verificare se, anche solo in astratto, la lamentata lesione della competenza regionale in materia sussista.

La previsione in contestazione - che la banca popolare debba trasformarsi in società per azioni al superamento del limite di otto miliardi di attivo, se entro un anno l'attivo non sia stato ridotto al di sotto del limite - si inquadra nel disegno più generale definito dal legislatore statale, diretto ad adeguare la forma giuridica delle banche popolari di maggiori dimensioni al modello organizzativo tipico delle banche non cooperative, sul presupposto che la forma cooperativa delle prime possa essere «un mero schermo della natura sostanzialmente lucrativa dell'impresa» e non



corrisponda alla «sostanza della mutualità» (come si esprime la relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del d.l. n. 3 del 2015).

Gli aspetti più significativi di questo disegno, delineato dallo stesso art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, sono costituiti dalla rimozione del voto capitaro, del numero minimo dei soci e dei limiti alle partecipazioni societarie, all'ingresso di nuovi soci nella società e alla distribuzione degli utili. Si inquadra nello stesso disegno inoltre l'attenuazione dei precedenti limiti alle deleghe di voto. In questo modo, il legislatore ha inteso favorire l'accesso delle banche popolari di maggiori dimensioni al mercato dei capitali, la contendibilità dei loro assetti proprietari, il ricambio delle compagini sociali e degli organi amministrativi. Un risultato che dovrebbe garantire il miglior funzionamento e la maggiore competitività di queste banche nel mercato, nonché il loro rafforzamento patrimoniale.

Più in generale ancora, le finalità della riforma possono essere così individuate: migliorare la stabilità patrimoniale delle banche popolari, con la previsione, comune alle banche di credito cooperativo, di limiti al rimborso delle azioni per recesso del socio, anche nel caso di trasformazione della società e di esclusione (art. 1, comma 1, lettera a, che aggiunge all'art. 28 TUB un comma 2-ter); agevolare comunque la trasformazione o la fusione delle banche popolari in società per azioni, anche qualora non venga superata la soglia dell'attivo di otto miliardi, in particolare con la previsione di quorum costitutivi e deliberativi minori di quelli generali (art. 1, comma 1, lettera c, che sostituisce l'art. 31 TUB); aumentare la capacità delle banche popolari di reperire capitale sul mercato, con la previsione della possibilità di emettere strumenti finanziari partecipativi, al pari delle altre società cooperative: art. 1, comma 1, lettera d), n. 2, che modifica l'art. 150-bis, comma 2, TUB, eliminando l'art. 2526 del codice civile dall'elenco delle disposizioni non applicabili alle banche popolari; rimuovere i vincoli alla nomina degli amministratori, come quello che obbliga a nominare la maggioranza di essi tra i soci cooperatori o tra le persone indicate dai soci cooperatori che siano persone giuridiche (l'art. 1, comma 1, lettera d, n. 2 include ora l'articolo 2542, secondo comma, cod. civ. nell'elenco delle disposizioni non applicabili alle banche popolari di cui all'articolo 150-bis, comma 2, TUB).

Si tratta dunque di una disciplina che - tenuto conto della sua *ratio*, della finalità che persegue, del contenuto e dell'oggetto delle singole disposizioni, e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi in modo da identificare così correttamente e compiutamente l'interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze n. 245 del 2015, n. 167 e 121 del 2014) - deve essere ricondotta alle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., della «tutela del risparmio», della «tutela della concorrenza» e dell'«ordinamento civile».

Non sembra dubitabile, innanzitutto, che le disposizioni in esame, innovando il modello organizzativo delle banche popolari per favorirne la stabilità e il rafforzamento patrimoniale, incidono sui modi di esercizio dell'attività bancaria e dunque, in quanto tali, devono essere ricondotte per questo profilo nell'ambito della materia «tutela del risparmio», essendo l'attività bancaria di intermediazione del credito uno strumento essenziale di impiego produttivo del risparmio. A identiche finalità attinenti alle competenze dello Stato sono orientate anche le disposizioni che mirano a garantire la stabilità del patrimonio (come la previsione sui limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso del socio) e un'elevata capacità di finanziamento (come la previsione sulla possibilità di emettere strumenti finanziari partecipativi).

Sotto un secondo profilo, occorre osservare che, nell'intento del legislatore, la trasformazione in società per azioni delle banche popolari di maggiori dimensioni che scelgano di non ridurre l'attivo al di sotto della soglia di otto miliardi, è diretta a colmare un deficit di competitività derivante a questo tipo di aziende da alcuni elementi che ne caratterizzano lo statuto (quali il voto capitaro, il limite alla detenzione delle azioni e alla distribuzione dei dividendi, il gradimento degli amministratori all'ingresso dei nuovi soci, i forti limiti alle deleghe di voto), costituenti un obiettivo ostacolo alla possibilità di acquisire il controllo societario e, di conseguenza, di accedere ai procedimenti di ricapitalizzazione delle banche popolari e di offerta del credito.

Misure legislative di questo tipo sono ascrivibili, secondo la giurisprudenza costituzionale, alla materia della «concorrenza», in quanto si traducono in misure di promozione della competizione tra imprese attraverso l'eliminazione di limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale (concorrenza «nel mercato») (*ex plurimis*, sentenze n. 97 del 2014, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010).

La norma impugnata, in terzo luogo, disciplina un tipico istituto privatistico, quale la forma giuridica delle società, dettando le condizioni per l'utilizzo della forma cooperativa da parte delle banche popolari e il vincolo di loro trasformazione nel caso in cui le previste condizioni non ricorrano, nonché regole di comportamento dei loro organi amministrativi. In quanto incidente sul modulo organizzativo e sullo statuto societario di aziende di credito, la disciplina è dunque da ricondurre alla materia dell'«ordinamento civile» (sentenza n. 144 del 2016 con riguardo al modello delle società pubbliche).



Si tratta di profili che attengono alla disciplina dei rapporti privati, riservata alla potestà legislativa dello Stato in ragione dell'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, dei rapporti civilistici tra soggetti che operano in regime privato, senza che detti rapporti debbano rinvenire necessariamente la loro disciplina sul piano codicistico (sentenze n. 97 del 2014 e n. 401 del 2007).

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, materie di competenza statale esclusiva come quelle menzionate della «tutela del risparmio», della «tutela della concorrenza» e dell'«ordinamento civile», assumono, per la loro natura trasversale, carattere prevalente (*ex plurimis*, sentenze n. 30 del 2016 e n. 165 del 2014) e «possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano» (sentenza n. 2 del 2014, e inoltre *ex plurimis* sentenze n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 431, n. 430, n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006).

In quanto riconducibile ad ambiti materiali di competenza esclusiva trasversale dello Stato, la norma impugnata è dunque espressione di attribuzioni statali destinate a prevalere anche sull'ipotetica e in ogni caso marginale competenza concorrente regionale in materia di aziende di credito di interesse regionale, della quale dunque inutiliter la Regione ricorrente lamenta la lesione.

Per quanto attiene al secondo profilo della censura in esame, riguardante la mancata previsione di forme di concertazione con le regioni per l'attuazione dell'intervento, si deve richiamare quanto esposto circa la prevalenza delle attribuzioni statali sulla competenza regionale concorrente in materia di aziende di credito a carattere regionale. Tale prevalenza esclude che si versi in un'ipotesi di inestricabile intreccio di competenze statali e regionali, nella quale soltanto l'intervento del legislatore statale potrebbe ritenersi congruamente attuato mediante la previsione di adeguate forme di collaborazione con le regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2016 e n. 140 del 2015).

3.- Con la seconda questione, la Regione, proponendo argomenti e conclusioni molto simili a quelli esposti nella prima, lamenta che il legislatore statale avrebbe violato gli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 3 Cost., nonché, «[i]n via gradata», il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Ad avviso della ricorrente, la competenza statale in materia di «tutela del risparmio», intercettando la competenza regionale concorrente in materia di «aziende di credito a carattere regionale», avrebbe imposto al legislatore statale, per un verso di attenersi ai canoni della proporzionalità e della ragionevolezza, che sarebbero invece violati con la fissazione del limite di otto miliardi di attivo per conservare la forma cooperativa, e per altro verso di garantire alle regioni «una utile partecipazione al procedimento» di formazione del decreto o almeno di sua conversione.

In subordine, sarebbe violato il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., per essere stata pretermessa nel procedimento legislativo la considerazione, attraverso intese e accordi da raggiungere in sede di Conferenza unificata Stato-regioni e autonomie locali, delle attribuzioni, delle prerogative e degli interessi regionali.

Anche in questo caso, dalle ragioni poste a fondamento dell'impugnazione - e in particolare dalla censura di irragionevolezza e sproporzione della soglia dell'attivo fissata dal legislatore - si desume che l'oggetto della questione è circoscritto alle disposizioni che prevedono la trasformazione obbligatoria delle banche popolari in società per azioni.

Contrariamente a quanto sostiene l'Avvocatura dello Stato, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è ammissibile, perché la ricorrente dà conto della ridondanza sulle sue attribuzioni della lamentata violazione di un parametro non riguardante la competenza regionale, con l'indicazione delle attribuzioni costituzionali della Regione in materia di «aziende di credito a carattere regionale» (art. 117, terzo comma, Cost.) che ne sarebbero potenzialmente lese (sull'idoneità della prospettazione ai fini dell'ammissibilità della censura *ex plurimis*, sentenze n. 220 del 2013, n. 22 del 2012, ma, ancora prima, sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

Come visto, la disciplina statale impugnata potrebbe interferire in tale materia, in quanto trova il proprio titolo di legittimazione nella prevalenza di competenze legislative statali esclusive. Pertanto, occorre verificare nel merito se, nell'esercizio delle attribuzioni corrispondenti all'invocata competenza concorrente, le regioni siano obbligate «a conformarsi ad una disciplina legislativa asseritamente incostituzionale, per contrasto con parametri, appunto, estranei a tale riparto» (sentenza n. 145 del 2016).

Nel merito, tuttavia, la questione non è fondata.

L'obiettivo di adeguamento della forma giuridica delle banche popolari di maggiori dimensioni alla forma tipica delle banche commerciali è stato perseguito dal legislatore statale con l'uso di un criterio appropriato allo scopo, dal momento che la dimensione dell'attivo è un indicatore attendibile della complessità di una banca.



Quanto alla discrezionalità del legislatore nel fissare la soglia al cui superamento scatta l'obbligo di riduzione dell'attivo o di trasformazione in società per azioni, essa non è sindacabile da questa Corte se non in caso di manifesta irragionevolezza. Né la opinabilità, propria della scelta fra plurime opzioni circa la misura precisa della soglia, può essere considerata da sola sufficiente a integrare la violazione del principio di ragionevolezza. Il limite di otto miliardi di euro non risulta sproporzionato all'obiettivo perseguito, in quanto conduce a ricomprendere nell'ambito delle aziende di credito tenute a trasformarsi in società per azioni le banche popolari più significative - per credito erogato, numero di sportelli e personale impiegato - nel panorama nazionale.

La censura di irragionevolezza e di sproporzione dell'intervento legislativo va pertanto disattesa.

La censura riguardante l'omessa garanzia della partecipazione delle regioni al procedimento legislativo nonostante la natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela del risparmio», può essere esaminata insieme a quella di violazione del principio di leale collaborazione, per la sostanziale identità delle ragioni esposte a sostegno di entrambe. Le censure sono entrambe infondate per la natura prevalente, già sottolineata, delle competenze statali esclusive delle quali è espressione la riforma del regime delle banche popolari, con la conseguenza che per il loro esercizio non sono costituzionalmente necessarie forme di raccordo con le regioni.

4.- Con la terza questione, la Regione lamenta la violazione, ad opera della norma impugnata, dell'art. 118, quarto comma, Cost., «in combinato disposto» con gli artt. 45 e 47, nonché con gli artt. 2, 18 e 41 Cost.

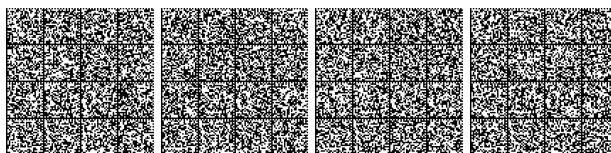
La Regione ricorrente muove dalla considerazione che la cooperazione, per la funzione sociale che le riconosce l'art. 45 Cost., rientrerebbe fra le «attività di interesse generale» oggetto della previsione dell'art. 118, quarto comma, Cost., e ne desume che, in forza del principio di sussidiarietà orizzontale in essa espresso, lo Stato non potrebbe sottrarre tali attività alla cura degli enti indicati nella stessa previsione, tra i quali vi sono anche le regioni. Sicché, cancellando o limitando significativamente la cooperazione nel sistema bancario, il legislatore statale avrebbe illegittimamente sottratto alla cura delle regioni un'attività che dovrebbe invece essere riservata ad esse perché ne favoriscano lo svolgimento attraverso l'autonoma iniziativa dei cittadini.

La ricorrente svolge analoghe osservazioni con riguardo alla tutela del risparmio prevista dall'art. 47 Cost. Il collegamento con la previsione dell'art. 118, quarto comma, Cost. è operato con la considerazione che, grazie alla destinazione degli utili delle banche popolari a iniziative di carattere socio-sanitario, scientifico e culturale, le regioni e gli enti locali possono favorire iniziative dei cittadini per attività di interesse generale. Facendone venir meno il carattere mutualistico, il legislatore statale avrebbe determinato lo «sradicamento» delle banche popolari dal territorio di riferimento, e avrebbe privato le regioni e gli enti locali di un fondamentale motore di sviluppo economico e sociale. Sarebbero inoltre frustrate le finalità di accesso popolare al credito, perseguite dall'art. 47 Cost.

L'intervento statale inciderebbe ancora sulla libertà contrattuale e di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost., anche nella sua funzione sociale, frustrerebbe gli scopi solidaristici di coloro che si sono associati per perseguire legittime finalità mutualistiche, in contrasto con gli artt. 2 e 18 Cost., e lederebbe il legittimo affidamento dei piccoli azionisti delle banche popolari nella stabilità della loro situazione giuridica.

Le motivazioni esposte a sostegno delle censure confermano che l'oggetto dell'impugnazione è limitato alla disposizione che obbliga le banche popolari alla trasformazione in società per azioni nel caso di superamento della soglia di otto miliardi di attivo, giacché solo il previsto obbligo di trasformazione societaria si traduce nella lamentata compressione delle garanzie previste dall'art. 118, quarto comma, Cost.

La genericità delle ragioni addotte a sostegno della lamentata lesione dell'art. 118, quarto comma, Cost., in conseguenza delle scelte statali concernenti il regime giuridico delle banche popolari, non consente di ritenere superata la soglia di ammissibilità della questione. La ricorrente, infatti, non offre argomenti idonei a dare conto dell'attitudine di tale parametro a fondare una regola attributiva di specifiche competenze regionali. Il riferimento alla promozione della cooperazione o di attività di interesse generale di carattere socio-sanitario, scientifico e culturale, che sarebbero favorite grazie agli utili destinati dalle banche popolari, non è evidentemente idoneo a rendere ragione del pregiudizio di specifiche attribuzioni regionali, che non può certo sostanzarsi nella mera affermazione di un interesse a ricevere una parte di tali utili. Ancora più generiche e di ancor più oscuro significato - oltre che prive di motivazione - sono le censure che invocano il principio di sussidiarietà in relazione alla tutela della libertà di associazione e di iniziativa economica privata, a sostegno delle quali la ricorrente si limita ad affermare che le disposizioni impugnate inciderebbero necessariamente sulla possibilità per la Regione di favorire iniziative economiche di interesse generale da parte dei cittadini.



L'inadeguatezza degli argomenti spesi a dimostrare il supposto legame fra il principio di sussidiarietà enunciato all'art. 118, quarto comma, Cost. e i molteplici ed eterogenei valori costituzionali evocati, e il difetto di motivazione sugli ambiti di competenza regionale che, in asserita violazione dell'art. 118, quarto comma, Cost., sarebbero incisi dalla disposizione censurata, conducono necessariamente a conclusioni di inammissibilità della questione.

5.- La Regione sostiene, infine, che la norma impugnata avrebbe violato gli artt. 77 (secondo comma) e 117 Cost., «anche in combinato disposto con l'art. 3 Cost.», in quanto non sussisterebbero i presupposti che giustificano la decretazione d'urgenza.

Per il suo contenuto, l'impugnazione investe qui l'intero art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, estendendo il suo oggetto alla complessiva riforma delle banche popolari.

Il riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost. non è sorretto da un'autonoma motivazione, sicché la censura si deve considerare collegata a quella relativa agli altri parametri.

Anche in questo caso, si pone in via preliminare il tema della ridondanza sul riparto delle competenze fra Stato e regioni delle asserite violazioni di parametri diversi da quelli riguardanti tale riparto.

Al riguardo si deve rilevare che la ricorrente, non solo non offre motivazione della supposta incidenza della violazione dell'art. 77 Cost. sulle attribuzioni regionali, ma omette di indicare i parametri costituzionali rilevanti, attinenti al riparto delle competenze, che verrebbero violati, limitandosi a ripetere che la norma impugnata interferisce con vari temi di interesse regionale (welfare, cultura, sport), per il forte sostegno concesso dalle banche popolari alle politiche regionali nelle stesse materie. La genericità della censura, sotto questo profilo, ne determina l'inammissibilità.

La ricorrente indica invece con sufficiente precisione, tra le competenze regionali sulle quali ridonderebbe la violazione dell'art. 77 Cost., quella in materia di «aziende di credito a carattere regionale», prevista dal terzo comma dell'art. 117 Cost. Sotto questo diverso profilo, la censura supera il vaglio di ammissibilità, per le considerazioni svolte sopra nel trattare la seconda questione (punto 3), ma deve tuttavia essere respinta nel merito.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 133 del 2016, n. 10 del 2015, n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007).

Nel preambolo del d.l. n. 3 del 2015, recante «Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti», il Governo fa riferimento, per quello che qui rileva, alle ragioni di straordinaria necessità e urgenza di avvio del processo di adeguamento del sistema bancario agli indirizzi europei. Ulteriori e diffuse considerazioni sull'urgenza dell'intervento si rinvencono anche nella relazione che accompagna il disegno di legge di conversione, ove è fatto riferimento anche alle forti sollecitazioni del Fondo monetario internazionale e dell'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica a trasformare le banche popolari maggiori in società per azioni.

Tutte queste ragioni, che collegano le esigenze di rafforzamento patrimoniale, di competitività e di sicurezza delle banche popolari, sia all'adeguamento del sistema bancario nazionale a indirizzi europei e di organismi internazionali, sia ai noti e deleteri effetti sull'erogazione creditizia della crisi economica e finanziaria in atto, escludono che si sia in presenza di evidente carenza del requisito della straordinaria necessità e urgenza di provvedere. Così come escludono che la valutazione del requisito sia affetta da manifesta irragionevolezza o arbitrarietà.

Le affermazioni della ricorrente sulla natura non vincolante di eventuali indirizzi europei non considerano, poi, che le ragioni della decretazione d'urgenza non si identificano con la necessità di adeguare gli ordinamenti degli Stati membri al diritto europeo, ben potendo sussistere indipendentemente da essa.

Il riferimento della Regione a risoluzioni del Parlamento europeo che invitano gli Stati membri ad adottare misure di promozione e di sostegno della struttura pluralista del mercato bancario e della cooperazione bancaria non dimostra la manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della valutazione del Governo quanto alla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza. Per un verso, infatti, gli «indirizzi europei» evocati nel preambolo sono contenuti negli atti normativi dell'Unione europea in materia di regolamentazione prudenziale, di sistema europeo di vigilanza unica bancaria e di risanamento e risoluzione degli enti creditizi, e le finalità della riforma non sono incoerenti con essi. Per altro verso, la norma impugnata non persegue, come afferma ripetutamente la Regione, lo scopo di «cancellare» dal sistema bancario le banche popolari, ma si limita a disciplinare la forma giuridica di quelle, tra di esse, che hanno raggiunto dimensioni significative.



Non coglie nel segno neppure l'argomento della Regione ricorrente, secondo cui la normativa impugnata, in quanto recante una riforma di sistema, non sarebbe compatibile con i presupposti del decreto-legge. La normativa in esame, invero, non presenta una portata così ampia da caratterizzarsi come vera e propria riforma del sistema bancario. Per quanto essa incida significativamente su un particolare tipo di azienda di credito, resta pur sempre un intervento settoriale e specifico, non assimilabile dunque a un atto definibile come riforma di sistema.

La ricorrente lamenta infine la supposta non omogeneità della stessa normativa, riferendo la censura all'intero contenuto del provvedimento, il quale introduce, oltre alle norme sulle banche popolari, misure in materia di portabilità dei conti correnti, di sostegno alle piccole e medie imprese innovative, di tassazione agevolata dei redditi derivanti dalla cessione di beni immateriali, di prestito indiretto per investitori istituzionali esteri e di finanziamenti agevolati alle piccole e medie imprese.

Nemmeno questa censura è fondata. L'eterogeneità non sussiste, poiché tutte le misure contemplate nella normativa oggetto di impugnazione possono essere ricondotte al comune obiettivo di sostegno dei finanziamenti alle imprese, ostacolati dalla straordinarietà della crisi economica e finanziaria in atto.

In conclusione, la questione è in parte inammissibile, per difetto di motivazione sull'individuazione di competenze regionali potenzialmente lese dalla violazione dell'art. 77 Cost., e in parte infondata, là dove supera la soglia di ammissibilità, perché la norma impugnata non contrasta con l'art. 77 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3 (*Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti*), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2015, n. 33, promossa, in riferimento agli artt. 118, quarto comma, 2, 18, 41, 45 e 47 della Costituzione, dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, e 3 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 3 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 3 e 117 Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

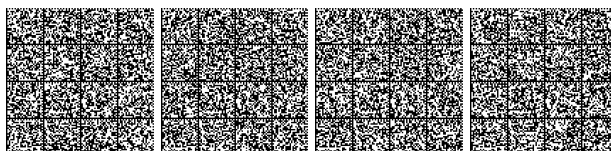
Daria de PRETIS, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO



N. 288

Sentenza 8 novembre - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Modifiche e integrazioni alla legge di stabilità regionale 2015 - Copertura finanziaria di nuove spese con le maggiori entrate derivanti dall'applicazione della legge regionale n. 14 del 2015, concernente la tassa automobilistica.

- Legge della Regione Basilicata 11 maggio 2015, n. 18 (Modifiche ed integrazioni all'art. 21 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 5 "Legge di Stabilità regionale 2015"), 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 Basilicata 11 maggio 2015, n. 18 (Modifiche ed integrazioni all'art. 21 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 5 "Legge di Stabilità regionale 2015"), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 15-20 luglio 2015, depositato in cancelleria il 21 luglio 2015 ed iscritto al n. 76 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;
udito l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

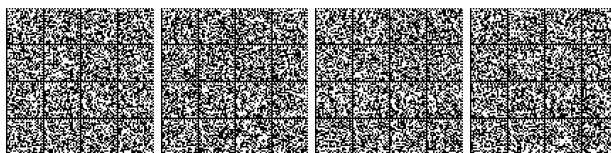
Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 15 luglio 2015, ricevuto il successivo 20 luglio e depositato il 21 luglio 2015 (reg. ric. n. 76 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso una questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 11 maggio 2015, n. 18 (Modifiche ed integrazioni all'art. 21 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 5 "Legge di Stabilità regionale 2015"), in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

La norma impugnata introduce nuove spese a carico del bilancio regionale e trova una loro parziale copertura nelle maggiori entrate derivanti dall'applicazione della legge della Regione Basilicata 31 marzo 2015, n. 14 (Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali), concernente la tassa automobilistica.

Il ricorrente premette di avere in precedenza impugnato la legge regionale n. 14 del 2015, perché, per i veicoli ultraventennali di particolare interesse storico o collezionistico, aveva introdotto un regime fiscale di favore rispetto alla disciplina statale della tassa automobilistica, e sostiene che la norma ora impugnata è illegittima «in via derivata», posto che l'accoglimento delle questioni relative alla legge regionale n. 14 del 2015 la priverebbe di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

2.- Nelle more del giudizio, l'art. 1, commi 2, 3 e 4, della legge regionale n. 14 del 2015 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 199 del 2016.



3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria, con la quale, pur rilevando che la norma impugnata è stata sostituita dall'art. 2 della legge della Regione Basilicata 27 ottobre 2015, n. 47 (Disposizioni varie in materia di veicoli ultraventennali e di provvidenze economiche di cui alle leggi regionali n. 22/1986, n. 26/1989 e n. 30/1981 e s.m.i.), ha insistito per l'accoglimento del ricorso, perché la disposizione censurata potrebbe avere avuto applicazione.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso una questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 11 maggio 2015, n. 18 (Modifiche ed integrazioni all'art. 21 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 5 "Legge di Stabilità regionale 2015"), in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

La disposizione censurata sostituisce l'art. 21 della legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2015), incrementando la spesa regionale e rinvenendo (comma 5) la relativa copertura finanziaria, per l'anno 2015, nelle maggiori entrate derivanti dalla legge della Regione Basilicata 31 marzo 2015, n. 14 (Disposizioni in materia di veicoli ultraventennali).

Il ricorrente deduce di avere impugnato innanzi a questa Corte l'art. 1 della legge regionale n. 14 del 2015, con il quale la Regione ha assoggettato gli autoveicoli e i motoveicoli ultraventennali a un particolare regime di tassazione, e che l'accoglimento di tale impugnazione comporterebbe, «in via derivata», l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale n. 18 del 2015, perché priverebbe la Regione delle entrate supplementari occorrenti per far fronte al previsto incremento di spesa. Sarebbe perciò violato l'art. 81, terzo comma, Cost.

2.- Nelle more del giudizio l'art. 2 della legge della Regione Basilicata 27 ottobre 2015, n. 47 (Disposizioni varie in materia di veicoli ultraventennali e di provvidenze economiche di cui alle leggi regionali n. 22/1986, n. 26/1989 e n. 30/1981 e s.m.i.) ha nuovamente sostituito l'art. 21 della legge regionale n. 5 del 2015 e ha individuato altre risorse per fronteggiare l'incremento di spesa, senza menzionare più la legge regionale n. 14 del 2015.

L'abrogazione della disposizione censurata però non determina la cessazione della materia del contendere, come ha posto in rilievo l'Avvocatura generale dello Stato, perché non si può escludere che la disposizione abbia trovato applicazione con l'emissione di titoli di spesa fondati sulla copertura finanziaria offerta dalla legge regionale n. 14 del 2015 (*ex plurimis*, sentenza n. 199 del 2016).

3.- La questione non è fondata.

L'art. 1 della legge regionale n. 14 del 2015 era composto da quattro commi e il Presidente del Consiglio dei ministri, con il precedente ricorso, ne aveva impugnati tre (il secondo, il terzo e il quarto), dei quali questa Corte, con la sentenza n. 199 del 2016, aveva poi dichiarato l'illegittimità costituzionale.

Il comma 1 del citato art. 1, non impugnato, aveva abrogato alcune disposizioni della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 4 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2015), che per gli autoveicoli e i motoveicoli «di anzianità tra i venti e i trenta anni, classificati d'interesse storico o collezionistico» e iscritti in appositi registri, avevano introdotto un regime di tassazione più vantaggioso di quello stabilito dalla legge dello Stato. Questo comma, avendo eliminato la deroga, non era stato impugnato dallo Stato e aveva determinato un incremento delle entrate regionali, per il maggiore importo della ripristinata tassa automobilistica.

Il secondo, il terzo e il quarto comma dello stesso articolo, invece, avevano introdotto nuovi e diversi trattamenti di favore per i proprietari di autoveicoli e di motoveicoli ultraventennali, e per questa ragione erano stati impugnati e successivamente dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 1 della legge regionale n. 18 del 2015 sarebbe illegittimo «in via derivata», per la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., perché la copertura finanziaria delle maggiori spese previste da tale articolo dovrebbe essere assicurata dalle norme di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale. È però evidente che tale illegittimità ha determinato un incremento, anziché una riduzione, delle tasse automobilistiche percepite dalla Regione, perché ha fatto venire meno il regime di favore introdotto per i veicoli ultraventennali. Questi infatti, anche in forza del comma 1 dell'art. 1 della legge regionale n. 14 del 2015, rimasto in vita, sono stati assoggettati alla disciplina statale, che comporta il pagamento di una tassa sensibilmente più onerosa.

Perciò non è corretto affermare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 1 della legge regionale n. 14 del 2015 ha, come sostiene il ricorrente, privato «le maggiori provvidenze economiche previste con la legge regionale impugnata» della «fonte delle risorse economiche di copertura».



Queste risorse, come si è visto, risultano invece incrementate, sicché non sussiste l'illegittimità costituzionale «in via derivata» addotta a fondamento del ricorso.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 11 maggio 2015, n. 18 (Modifiche ed integrazioni all'art. 21 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 5 "Legge di Stabilità regionale 2015"), promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, 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*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

T_160288

N. 289

Ordinanza 21 settembre - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Rilascio di autorizzazioni in forma semplificata per gli interventi stagionali di ripascimento delle fasce costiere.

- Legge della Regione Toscana 16 dicembre 2014, n. 77 (Modifiche alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 - "Norme per la difesa del suolo". Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa e degli abitati costieri), art. 8.

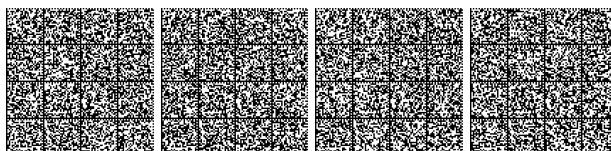
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Toscana 16 dicembre 2014, n. 77, recante «Modifiche alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 - (Norme per la difesa del suolo). Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa e degli abitati costieri», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16-19 febbraio 2015, depositato in cancelleria il 19 febbraio 2015 ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nella camera di consiglio del 21 settembre 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto che con ricorso, notificato il 16-19 febbraio 2015, depositato il 19 febbraio 2015 e iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Toscana 16 dicembre 2014, n. 77, recante «Modifiche alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 - (Norme per la difesa del suolo). Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa e degli abitati costieri», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione;

che il ricorrente premette che la Regione Toscana, con la legge n. 77 del 2014, ha modificato la propria precedente legge 11 dicembre 1998, n. 91 (Norme per la difesa del suolo), e, in specie, con l'impugnato art. 8, vi ha introdotto l'art. 16-*sexies*, che detta la disciplina delle modalità per il rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 20 della legge della Regione Toscana 1° dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli Enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112), relative alle attività di immersione e movimentazione in mare di vari materiali, tra cui quelli di escavo di fondali marini o di terreni litoranei emersi, quelli inerti o geologici inorganici, nonché di immersione in mare di strutture di contenimento e di ripascimento della fascia costiera;

che il ricorrente ritiene che, in particolare, il comma 2 del citato art. 16-*sexies* violi l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nella parte in cui stabilisce che «Fatte salve le semplificazioni già previste dall'articolo 109 del D.Lgs. 152 del 2006, l'autorizzazione di cui al comma 1 è rilasciata in forma semplificata, secondo quanto previsto ai commi 3 e 4, per gli interventi stagionali di ripascimento, sia pubblici che privati, di ridotta entità comportanti l'utilizzo di materiale inerte disponibile sul mercato utilizzabile ai sensi di legge o la movimentazione di sedimenti marini prelevati dai fondali antistanti il tratto interessato dall'intervento, per volumi inferiori a 10 metri cubi per metro lineare di spiaggia»;

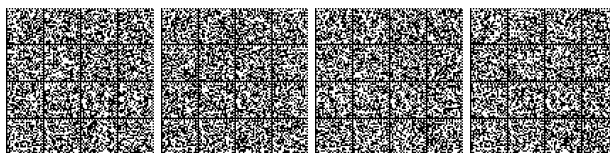
che, infatti, secondo il ricorrente, la norma in questione, nella parte in cui prevede che, per i suddetti interventi, è sufficiente un'autorizzazione rilasciata in forma semplificata, fatte espressamente salve solo le semplificazioni «già previste dall'articolo 109 del D.Lgs. 152/2006», determinerebbe una elusione del sistema delle autorizzazioni delineato dalla normativa statale di riferimento non richiamata, con conseguente riduzione della protezione apprestata da quest'ultima ed invasione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente»;

che nel giudizio si è costituita la Regione Toscana, chiedendo che la Corte dichiari inammissibile o comunque infondata la questione di legittimità costituzionale del citato art. 16-*sexies*, comma 2, della legge reg. Toscana n. 91 del 1998;

che, ad avviso della resistente, il ricorso sarebbe inammissibile per insufficiente, erronea e incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, nonché per la genericità delle censure proposte;

che, in ogni caso, la difesa regionale ritiene che la questione sia priva di fondamento nel merito, in quanto la norma impugnata, senza in alcun modo incidere su profili di tutela ambientale e anzi nel rispetto dei criteri e delle procedure prescritte dal legislatore statale, si sarebbe limitata a prevedere semplificazioni procedurali tese esclusivamente a snellire le procedure tecnico-amministrative interne all'amministrazione regionale competente al rilascio del titolo autorizzativo per la realizzazione di interventi che hanno un impatto limitatissimo sulla morfodinamica costiera, stabilendo tempi certi e brevi per il rilascio delle autorizzazioni stesse;

che, con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Regione resistente ha chiesto che questa Corte dichiari la cessazione della materia del contendere e/o la sopravvenuta carenza di interesse rispetto al ricorso in esame, a seguito dell'intervenuta abrogazione della disposizione impugnata ad opera dell'art. 26, comma 1, della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2015, n. 80 (Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri);



che, previa delibera del Consiglio dei ministri in data 21 marzo 2016, con atto depositato il 31 marzo 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in seguito alla sopravvenuta abrogazione della disposizione impugnata;

che, con delibera del 18 aprile 2016, depositata il 14 giugno 2016, la Giunta regionale della Toscana ha accettato la rinuncia al ricorso.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 8 della legge della Regione Toscana 16 dicembre 2014, n. 77, recante «Modifiche alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 - (Norme per la difesa del suolo). Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa e degli abitati costieri», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione;

che, previa delibera del Consiglio dei ministri in data 21 marzo 2016, il ricorrente ha rinunciato al ricorso, a seguito dell'abrogazione della disposizione impugnata;

che la Regione Toscana ha accettato tale rinuncia;

che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia al ricorso, qualora sia accettata dalla parte costituita, determina l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

T_160289

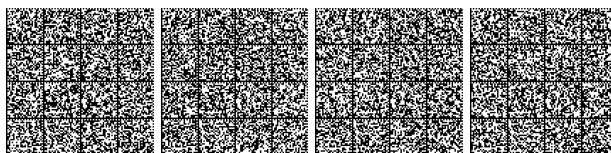
N. 290

Ordinanza 5 ottobre - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Trattenimento in servizio fino al 31 dicembre 2015 (poi esteso fino al 31 dicembre 2016) - Esclusione dal beneficio degli Avvocati dello Stato.

- Decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 132 - art. 18; decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari) - convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114 - art. 1, comma 3.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e dell'art. 18 del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 132, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche, nel procedimento vertente tra H. A. e Presidente del Consiglio dei ministri ed altri, con ordinanza del 19 novembre 2015, iscritta al n. 84 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, 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 Silvana Sciarra.

Ritenuto che, con ordinanza 19 novembre 2015, il Tribunale amministrativo regionale per le Marche ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, nonché dell'art. 18 del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 132;

che il rimettente espone di doversi pronunciare sul ricorso proposto da un avvocato dello Stato avverso il provvedimento di collocamento a riposo, preannunciato dall'Avvocatura dello Stato nella nota del 22 giugno 2015, alla data del 23 dicembre 2015 per raggiunti limiti di età, per effetto dell'abrogazione dell'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che disciplinava l'istituto del trattenimento in servizio, ad opera dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014;

che il medesimo rimettente precisa che il ricorrente, sulla scia di quanto già disposto dal TAR per l'Emilia-Romagna, su analoga questione, proponeva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, del d.l. n. 90 del 2014, nella parte in cui, a seguito della legge di conversione, ha escluso il beneficio del trattenimento in servizio fino al 31 dicembre 2015, riconosciuto ai magistrati, per gli avvocati dello Stato, e dell'art. 18, comma 1, del d.l. n. 83 del 2015, nella parte in cui non ha esteso anche agli avvocati dello Stato, oltre che ai magistrati, il differimento degli effetti del già citato art. 1, comma 3, sino al 31 dicembre 2016;

che il TAR Marche ritiene tale questione, anzitutto, rilevante nel giudizio pendente dinanzi a sé, in quanto le richiamate disposizioni costituirebbero il presupposto normativo su cui si fonda il provvedimento impugnato; la ritiene anche non manifestamente infondata in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la scelta del legislatore di escludere la possibilità del trattenimento in servizio sino alla data del 31 dicembre 2016 per la categoria degli avvocati dello Stato, date le obiettive difficoltà di effettuare un ricambio generazionale in tempi rapidi, sarebbe sbilanciata e sproporzionata e non si farebbe carico delle ripercussioni negative che potrebbero derivare dal negato trattenimento sul principio del buon andamento dell'amministrazione;



che, peraltro, non sarebbe ragionevole l'esclusione degli avvocati dello Stato dai destinatari delle disposizioni censurate, in base alle quali è consentita la permanenza in servizio dei magistrati ordinari sino alla data del 31 dicembre 2016 e dei magistrati contabili sino alla conclusione della procedura concorsuale in atto (e comunque non oltre la data del 30 giugno 2016), dettate dall'intento di garantire i tempi tecnici necessari all'ordinato e graduale conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi nonché all'espletamento delle procedure di reclutamento e, al contempo, alla funzionalità degli uffici giudiziari;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la Corte dichiari inammissibile o comunque infondata la questione sollevata dal TAR Marche;

che, in linea preliminare, la difesa statale ha eccepito l'inammissibilità della questione per omessa motivazione sulla rilevanza, in quanto il giudice rimettente non avrebbe preso in considerazione l'eccezione di inammissibilità del ricorso principale formulata dall'amministrazione per omessa impugnazione del provvedimento di rigetto dell'istanza di trattenimento in servizio, cui aveva fatto seguito la nota di comunicazione al ricorrente della data del suo collocamento a riposo, oggetto di impugnazione;

che, quanto al merito, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che la censura di ingiustificata disparità di trattamento a danno degli avvocati dello Stato sarebbe priva di fondamento per la diversità delle situazioni poste a raffronto, considerato che il legislatore ha individuato le ragioni della proroga del trattenimento in servizio per i magistrati dei vari ordini nella necessità di salvaguardare la funzionalità degli uffici giudiziari, in cui gli avvocati dello Stato non sono incardinati;

che egualmente infondata sarebbe - sempre ad avviso della difesa statale - la censura di violazione dell'art. 97 Cost. sotto il profilo del canone di buon andamento ed efficienza dell'amministrazione, dal momento che le disposizioni censurate sarebbero atte a favorire una più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici, oltre che il contenimento della spesa pubblica e il ricambio generazionale del personale, esigenze tali da giustificare anche il carattere non graduale della disciplina transitoria;

che l'Avvocatura generale dello Stato, con memoria depositata successivamente all'atto di intervento, ha anche ricordato che, nel merito, le medesime questioni ora proposte sono state già esaminate e dichiarate non fondate da questa Corte con la sentenza n. 133 del 2016.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per le Marche dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, nonché dell'art. 18 del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 132, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.;

che le disposizioni citate sono censurate nella parte in cui, l'una (l'art. 1, comma 3, del d.l. n. 90 del 2014), a seguito della conversione in legge, ha escluso il beneficio del trattenimento in servizio fino al 31 dicembre 2015, riconosciuto ai magistrati, per gli avvocati dello Stato, e l'altra (l'art. 18 del d.l. n. 83 del 2015) non indica gli avvocati dello Stato tra i destinatari del differimento, sino al 31 dicembre 2016, degli effetti dell'art. 1, comma 3, prima citato;

che, pertanto, tali disposizioni violerebbero il principio del buon andamento dell'amministrazione, recando una misura sbilanciata e sproporzionata, anche alla luce delle obiettive difficoltà di effettuare un ricambio generazionale in tempi brevi nell'ambito dell'Avvocatura generale dello Stato, misura che determinerebbe anche un'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai magistrati ordinari, cui è consentita la permanenza in servizio sino alla data del 31 dicembre 2016, e ai magistrati contabili, che possono essere trattenuti in servizio sino alla conclusione della procedura concorsuale in atto (e comunque non oltre il 30 giugno 2016), al fine di garantire la funzionalità degli uffici giudiziari, nonché di consentire l'espletamento delle procedure concorsuali e l'ordinato e graduale conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi;

che, preliminarmente, occorre rilevare che non esercita nessuna influenza nel giudizio *a quo* lo *ius superveniens* costituito dal decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168 (Misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 25 ottobre 2016, n. 197, che ha prorogato ulteriormente gli effetti del comma 3 dell'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014 al 31 dicembre 2017 «per i magistrati che ricoprono funzioni apicali, direttive superiori o direttive presso la Suprema Corte di cassazione e la Procura generale, i quali non abbiano compiuto il settantaduesimo anno di età alla data del 31 dicembre 2016 e che debbano essere collocati a riposo nel periodo compreso fra la medesima



data del 31 dicembre 2016 e il 30 dicembre 2017» (art. 5, comma 1, primo periodo), nonché per gli «avvocati dello Stato nella posizione equivalente ai magistrati ordinari individuati allo stesso articolo 5, comma 1, che non abbiano compiuto il settantesimo anno di età alla data del 31 dicembre 2016» (art. 10, comma 2);

che, infatti, tale previsione, entrata in vigore il 31 agosto 2016 e relativa solo agli avvocati dello Stato che «non abbiano compiuto il settantesimo anno di età alla data del 31 dicembre 2016» e in particolare solo a quelli che si trovino «nella posizione equivalente ai magistrati ordinari individuati allo stesso articolo 5, comma 1», è palesemente inapplicabile nel giudizio *a quo*, nel quale è impugnato un provvedimento adottato il 22 giugno 2015, la cui legittimità deve essere valutata «con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione» (sentenza n. 49 del 2016), provvedimento peraltro relativo a un avvocato dello Stato che ha compiuto il settantesimo anno di età il 23 dicembre 2015, cosicché deve escludersi la restituzione degli atti al giudice *a quo*;

che, ancora in linea preliminare, è priva di fondamento l'eccezione sollevata dalla difesa statale di inammissibilità per omessa motivazione sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 1, comma 3, del d.l. n. 90 del 2014, come convertito dalla legge n. 114 del 2014, in quanto il giudice rimettente ha ritenuto, con argomento non implausibile, che le norme censurate costituiscono presupposto del provvedimento impugnato (di determinazione della data di collocamento a riposo del ricorrente, peraltro adottato a seguito della sua istanza di trattenimento in servizio) e dunque che quest'ultimo è stato adottato per effetto dell'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio e della intervenuta modifica del regime transitorio, che ha escluso gli avvocati dello Stato dal novero dei beneficiari del differimento dello stesso;

che deve, invece, essere dichiarata la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 18 del d.l. n. 83 del 2015, per omessa motivazione sulla rilevanza, considerato che il rimettente non svolge alcun argomento per spiegare perché ritenga di dover fare applicazione, ai fini della valutazione della legittimità del provvedimento impugnato, di una norma adottata con il d.l. 27 giugno 2015, n. 83 e cioè in una data posteriore a quella nella quale è stato adottato il provvedimento impugnato (la nota del 22 giugno 2015);

che, nel merito, questa Corte si è già pronunciata, nella sentenza n. 133 del 2016, sulle censure di illegittimità costituzionale promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nei confronti dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, del citato d.l. n. 90 del 2014, nel testo risultante dalle modifiche apportate in sede di conversione dalla legge n. 114 del 2014, nella parte in cui ha ridotto soltanto fino al 31 ottobre 2014, per gli avvocati dello Stato, il trattenimento in servizio, e le ha ritenute prive di fondamento, anche alla luce dell'evoluzione della normativa e della giurisprudenza;

che, infatti, da un lato, con riguardo all'istituto del trattenimento in servizio oltre l'età pensionabile, si è riconosciuto non configurabile un diritto soggettivo alla permanenza in servizio, quanto piuttosto un «mero interesse, soggetto alla valutazione discrezionale dell'amministrazione» (sentenza n. 133 del 2016);

che, in questa prospettiva, l'eliminazione del trattenimento, così come descritto, ha «portato a compimento un percorso già avviato, per agevolare, nel tempo, il ricambio generazionale e consentire un risparmio di spesa», proprio «in attuazione dei principi di buon andamento e efficienza dell'amministrazione» (sentenza n. 133 del 2016), dato che da tempo si era rilevato che «il prolungarsi del servizio oltre i limiti non è sempre indice di accrescimento dell'efficienza organizzativa» (ordinanza n. 195 del 2000), oltre a comportare «il carico del trattamento di servizio attivo e degli oneri riflessi, in genere complessivamente maggiori [...] rispetto a quelli connessi a nuove assunzioni» (così ancora ordinanza n. 195 del 2000);

che, dall'altro lato, questa Corte ha anche rilevato che la disciplina transitoria derogatoria, contenuta nel comma 3 dell'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, nel testo risultante dalla legge di conversione, è stata dettata in vista della necessità di ovviare alle «conseguenti possibili criticità per il funzionamento regolare degli uffici giudiziari» (sentenza n. 133 del 2016), derivanti dall'improvvisa cessazione dal servizio di un numero rilevante di dipendenti;

che, pertanto, non si ravvisa alcuna irragionevole disparità di trattamento tra avvocati dello Stato e magistrati, per i quali il trattenimento in servizio è garantito fino alla data del 31 dicembre 2015, al fine specifico di «salvaguardare la funzionalità degli uffici giudiziari» (così il medesimo comma 3 dell'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, come convertito), considerata l'indiscutibile eterogeneità delle situazioni poste a raffronto;

che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Marche, con l'ordinanza indicata in epigrafe, nei confronti della disciplina transitoria dettata dall'art. 1 del d.l. n. 90 del 2014, nel testo risultante dalla legge di conversione, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. sono formulate in termini pressoché identici a quelle decise con la citata sentenza n. 133 del 2016;



che, pertanto, tali questioni devono essere dichiarate manifestamente infondate, in quanto non si rinvencono nella motivazione dell'ordinanza da cui ha avuto origine il presente giudizio argomenti che inducano a modificare le valutazioni appena richiamate.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 132, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche, 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*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO

T_160290

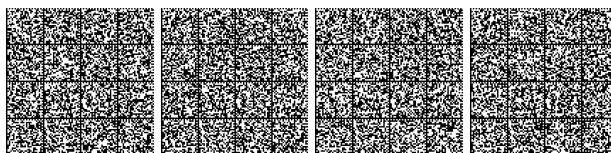
N. 291

Ordinanza 7 - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Sostituzione, per alcuni interventi, del certificato di agibilità con il certificato di collaudo finale o con la comunicazione di fine lavori - Rilascio del permesso in sanatoria.

- Legge della Regione Liguria 5 aprile 2012, n. 9 (Modifiche alla legge regionale 6 giugno 2008, n. 16 “Disciplina dell’attività edilizia”, alla legge regionale 7 aprile 1995, n. 25 “Disposizioni in materia di determinazione del contributo di concessione edilizia”, alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 “Legge urbanistica regionale”, alla legge regionale 3 novembre 2009, n. 49 “Misure urgenti per il rilancio dell’attività edilizia e per la riqualificazione del patrimonio urbanistico-edilizio” e ulteriori disposizioni in attuazione dell’articolo 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 “Semestre europeo - prime disposizioni urgenti per l’economia”, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106), artt. 28, comma 3, 32, comma 1, e 37, comma 1.



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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 28, comma 3, 32, comma 1, e 37, comma 1, della legge della Regione Liguria 5 aprile 2012, n. 9, recante «Modifiche alla legge regionale 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia), alla legge regionale 7 aprile 1995, n. 25 (Disposizioni in materia di determinazione del contributo di concessione edilizia), alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale), alla legge regionale 3 novembre 2009, n. 49 (Misure urgenti per il rilancio dell'attività edilizia e per la riqualificazione del patrimonio urbanistico-edilizio) e ulteriori disposizioni in attuazione dell'articolo 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre europeo - prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11-14 giugno 2012, depositato in cancelleria il 18 giugno 2012 ed iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nella camera di consiglio del 7 dicembre 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto che, con ricorso depositato in cancelleria il 18 giugno 2012 (iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2012), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 28, comma 3, l'art. 32, comma 1, e l'art. 37, comma 1, della legge della Regione Liguria 5 aprile 2012, n. 9, recante «Modifiche alla legge regionale 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia), alla legge regionale 7 aprile 1995, n. 25 (Disposizioni in materia di determinazione del contributo di concessione edilizia), alla legge regionale 4 settembre 1997, n. 36 (Legge urbanistica regionale), alla legge regionale 3 novembre 2009, n. 49 (Misure urgenti per il rilancio dell'attività edilizia e per la riqualificazione del patrimonio urbanistico-edilizio) e ulteriori disposizioni in attuazione dell'articolo 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre europeo - prime disposizioni urgenti per l'economia) convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106»;

che l'art. 28, comma 3, della legge reg. Liguria n. 9 del 2012 (*recte*: l'art. 37, comma 3, della legge regionale 6 giugno 2008, n. 16, recante «Disciplina dell'attività edilizia», come sostituito dall'art. 28 della legge reg. Liguria n. 9 del 2012) stabilisce che «[p]er gli interventi soggetti a DIA obbligatoria o a SCIA che non rientrino nei casi indicati al comma 2 e comunque per gli interventi ricompresi nell'Allegato 2 nonché per tutti gli interventi soggetti a SCIA diversi da quelli di cui all'articolo 21-*bis*, comma 1, lettera *h*), tiene luogo del certificato di agibilità il certificato di collaudo finale di cui all'articolo 26, comma 10, o la comunicazione di fine lavori di cui all'articolo 21-*bis*, comma 9»;

che, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione contrasterebbe con la disciplina statale relativa al certificato di agibilità, avente rango di principio fondamentale della materia «governo del territorio», con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione;

che l'art. 32, comma 1, della legge reg. Liguria n. 9 del 2012 ha sostituito l'art. 43 della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, disciplinando gli «[i]nterventi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA e interventi di restauro e risanamento conservativo eseguiti in assenza o in difformità dalla DIA obbligatoria e relativo accertamento di conformità» e disponendo al comma 8 del novellato art. 43 che «[n]on è ammessa la sanatoria per interventi urbanistico-edilizi che non presentino entrambi i requisiti di conformità di cui al comma 4, fatto salvo il caso in cui la conformità urbanistico-edilizia al momento della presentazione dell'istanza di accertamento di conformità sia conseguita dall'approvazione di un nuovo piano urbanistico comunale»;



che, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione contrasterebbe con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio, in relazione alla disciplina dell'accertamento di conformità, in quanto l'art. 36, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), condiziona il rilascio del permesso in sanatoria ad una duplice condizione, cioè alla conformità dell'intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso sia al momento della presentazione della domanda;

che per le stesse ragioni è contestato l'art. 37, comma 1, della legge reg. Liguria n. 9 del 2012, che ha sostituito l'art. 49 della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, rubricato «Accertamento di conformità di interventi soggetti a permesso di costruire, a DIA obbligatoria o a DIA alternativa al permesso di costruire»;

che nel giudizio si è costituita la Regione Liguria, con atto depositato il 18 luglio 2012, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili ovvero non fondate;

che, come illustrato dalla Regione in una memoria depositata il 17 settembre 2013, l'art. 37, comma 3, della legge reg. Liguria n. 16 del 2008 è stato abrogato dall'art. 13, comma 3, della legge regionale 4 febbraio 2013, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell'attività edilizia) e alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 10 (Disciplina per l'esercizio delle attività produttive e riordino dello sportello unico)», l'art. 43, comma 8, della legge reg. Liguria n. 16 del 2008 è stato abrogato dall'art. 14, comma 4, della legge reg. Liguria n. 3 del 2013, e l'art. 49, comma 5, della legge reg. Liguria n. 16 del 2008 è stato abrogato dall'art. 15, comma 1, della legge reg. Liguria n. 3 del 2013.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto notificato alla Regione resistente l'8 novembre 2016 e depositato in cancelleria il 15 novembre 2016, ha rinunciato al ricorso, sulla base della delibera adottata dal Consiglio dei ministri il 27 ottobre 2016;

che, con atto depositato il 14 novembre 2016, la Regione Liguria ha accettato la rinuncia;

che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia del ricorrente all'impugnazione in via principale, accettata dal resistente costituito, determina l'estinzione del processo;

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 dicembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

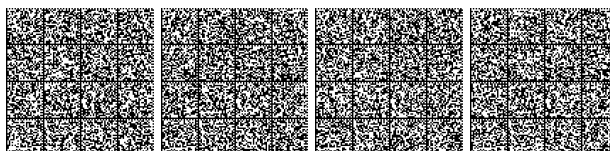
Daria de PRETIS, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO



N. 292

Ordinanza 7 - 21 dicembre 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - DIA alternativa al permesso di costruire - Disciplina del silenzio-assenso - Prevista non retroattività delle nuove disposizioni, salvo richiesta dell'interessato.

- Legge della Regione Liguria 4 febbraio 2013, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 6 giugno 2008, n. 16 “Disciplina dell’attività edilizia” e alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 10 “Disciplina per l’esercizio delle attività produttive e riordino dello sportello unico”), artt. 5, comma 2, 14, comma 3, e 28, comma 1.

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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2, 14, comma 3, e 28, comma 1, della legge della Regione Liguria 4 febbraio 2013, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell’attività edilizia) e alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 10 (Disciplina per l’esercizio delle attività produttive e riordino dello sportello unico)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-18 marzo 2013, depositato in cancelleria il 20 marzo 2013 ed iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2013.

Visto l’atto di costituzione della Regione Liguria;

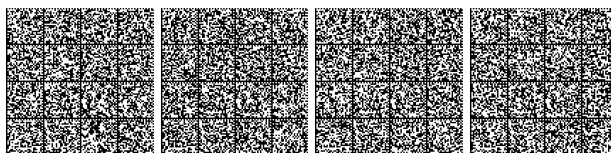
udito nella camera di consiglio del 7 dicembre 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto che, con ricorso depositato in cancelleria il 20 marzo 2013 (iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 5, comma 2, l’art. 14, comma 3, e l’art. 28, comma 1, della legge della Regione Liguria 4 febbraio 2013, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell’attività edilizia) e alla legge regionale 5 aprile 2012, n. 10 (Disciplina per l’esercizio delle attività produttive e riordino dello sportello unico)»;

che l’art. 5, comma 2, della legge reg. Liguria n. 3 del 2013, introduce la parola «alternativamente» nell’art. 23, comma 2, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2008, n. 16 (Disciplina dell’attività edilizia), riguardante gli interventi realizzabili mediante DIA alternativa al permesso di costruire;

che, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l’art. 5, comma 2, rendendo alternativi i presupposti della DIA previsti dall’art. 23, comma 2, della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, amplierebbe l’ambito di applicazione della DIA alternativa al permesso di costruire, in contrasto con la norma statale di principio di cui all’art. 22, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), con conseguente violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma della Costituzione;

che l’art. 14, comma 3, della legge reg. Liguria n. 3 del 2013 aggiunge un periodo nell’art. 43, comma 5, della legge reg. Liguria n. 16 del 2008 (riguardante l’accertamento di conformità per gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA e per gli interventi di restauro e risanamento conservativo eseguiti in assenza o in difformità dalla DIA obbligatoria), introducendo un’ipotesi di silenzio-assenso;



che, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tale norma contrasterebbe con l'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, che prevede invece il silenzio-rigetto, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.;

che l'art. 28, comma 1, della legge reg. Liguria n. 3 del 2013, stabilisce che «[l]e disposizioni della presente legge non si applicano nei confronti delle istanze di permesso di costruire, delle SCIA e delle DIA già presentate e dei procedimenti edilizi e sanzionatori già avviati alla data di sua entrata in vigore, salva la facoltà dell'interessato di richiedere l'applicazione delle nuove disposizioni in quanto più favorevoli»;

che, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, in tal modo la Regione renderebbe ancora applicabili alcune disposizioni della legge della Regione Liguria 5 aprile 2012, n. 9, abrogate dalla stessa legge reg. Liguria n. 3 del 2013 e impugnate dallo Stato con il ricorso reg. ric. n. 95 del 2012, ragion per cui contro l'art. 28, comma 1, vengono riproposte le censure già contenute in tale ricorso;

che nel giudizio si è costituita la Regione Liguria, con atto depositato il 29 aprile 2013, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili ovvero non fondate;

che, come illustrato dalla Regione resistente in una memoria depositata il 17 settembre 2013, l'art. 43, comma 5, della legge reg. Liguria n. 16 del 2008 è stato modificato dall'art. 16, comma 2, della legge della Regione Liguria 14 maggio 2013, n. 14 (Disposizioni di adeguamento e modifica della normativa regionale), che ha sostituito il silenzio-assenso con il silenzio-rigetto, e l'art. 17, comma 1, della legge reg. Liguria n. 14 del 2013 ha introdotto il seguente comma 1-*bis* nell'art. 28 della legge reg. Liguria n. 3 del 2013: «1-*bis*. La disposizione di cui al comma 1 non si applica nei confronti dei procedimenti aventi ad oggetto il certificato di agibilità di cui all'articolo 37 della L.R. n. 16/2008 e successive modificazioni ed integrazioni e dei procedimenti di accertamento di conformità di cui agli articoli 43, comma 8, e 49, comma 5, della L.R. n. 16/2008 e successive modificazioni ed integrazioni.»;

che, quanto all'art. 5, comma 2, della legge reg. Liguria n. 3 del 2013, la Regione ha affermato la coerenza della norma regionale rispetto alla disciplina statale di principio.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto notificato alla Regione resistente l'8 novembre e depositato in cancelleria il 15 novembre 2016, ha rinunciato al ricorso reg. ric. n. 46 del 2013, con riferimento a tutte le censure in esso avanzate, sulla base della delibera adottata dal Consiglio dei ministri il 27 ottobre 2016;

che, con atto depositato il 14 novembre 2016, la Regione Liguria ha accettato la rinuncia;

che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia del ricorrente all'impugnazione in via principale, accettata dal resistente costituito, determina l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 dicembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Carmelinda MORANO, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2016.

Il Cancelliere

F.to: Carmelinda MORANO





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 74

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 novembre 2016
(della Regione Veneto)*

Bilancio e contabilità pubblica - Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - Premi e sanzioni da applicare alle Regioni e agli enti locali in attuazione dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012 - Disciplina delle operazioni di indebitamento e delle operazioni di investimento delle Regioni e degli enti locali - Concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali - Concorso alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

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

Ricorso proposto dalla Regione Veneto (codice fiscale n. 80007580279 - Partita I.V.A. n. 02392630279), in persona del Presidente della Giunta Regionale dott. Luca Zaia (codice fiscale ZAILCU68C27C957O), autorizzato con deliberazione della Giunta regionale del Veneto n. 1717 del 26 ottobre 2016 (all. 1), rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti Ezio Zanon (codice fiscale ZNNZEI57L07B563K) coordinatore dell'Avvocatura regionale e Luigi Manzi (codice fiscale MNZLGU34E15H501V) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Confalonieri n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax 06/3211370, posta elettronica certificata luigimanzi@ordineavvocatiroma.org).

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lett. e); 2, 3 e 4 della legge 12 agosto 2016 n. 164, recante «Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 29 agosto 2016, n. 201, S.O.

Motivi

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. e), della legge 12 agosto 2016 n. 164, per violazione degli articoli 5, 114, 117, III e IV comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.*

L'art. 1 della legge 12 agosto 2016 n. 164, ha modificato l'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione».

In particolare, il comma 1, lett. e) ha sostituito il comma 4 dell'art. 9, della menzionata legge 24 dicembre 2012, n. 243, il quale, nell'attuale versione, statuisce che: «Con legge dello Stato sono definiti i premi e le sanzioni da applicare alle regioni, ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo. La legge di cui al periodo precedente si attiene ai seguenti principi:

a) proporzionalità fra premi e sanzioni;

b) proporzionalità fra sanzioni e violazioni;

c) destinazione dei proventi delle sanzioni a favore dei premi agli enti del medesimo comparto che hanno rispettato i propri obiettivi».

Tale disposizione appare lesiva degli artt. 5 e 114 Cost. e mediamente degli artt. 117, 118, 119 e 120 Cost. Essa, infatti, attribuisce alla legge dello Stato la determinazione di premi e di sanzioni da applicare alle Regioni, ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in relazione



alle disposizioni di cui all'art. 9 della 24 dicembre 2012, n. 243, dirette a disciplinare l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali.

Pur nel rinnovato quadro costituzionale che prevede a carico di tutte le articolazioni della Repubblica l'obbligo di assicurare l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, la competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, nondimeno il rapporto ordinamentale tra lo Stato e le autonomie territoriali costituzionalmente riconosciute non può reputarsi alterato al punto tale da ritenere che le Regioni e gli altri enti locali siano sottoposti ad una disciplina pedagogica da parte dello Stato, legittimato a castigare e ricompensare la loro condotta.

Basti leggere il fondamentale art. 114 Cost., che disegna un'architettura istituzionale che riconosce pari dignità a tutte le articolazioni della Repubblica: «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.»

La previsione di «premi» e «sanzioni», dal sapore «paternalista», si fonda su un regime di relazioni tra l'amministrazione dello Stato e gli enti territoriali non paritetico, né rispettoso della autonoma responsabilità alla quale anche i secondi sono tenuti. La qual cosa prima ancora che l'autonomia regionale, lede la stessa dignità ordinamentale di detti enti, che sono anch'essi costituenti la Repubblica.

In via indiretta tale impostazione è poi idonea a produrre effetti in danno e non a beneficio del cittadino, il quale verrebbe mediatamente punito anch'egli, in ragione del solo fatto di risiedere in un dato ambito territoriale.

È pur vero che, come ha affermato codesta Ecc.ma Corte, «i margini costituzionalmente tutelati dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione si riducono, quando essa ha trasgredito agli obblighi legittimamente imposti dalla legislazione dello Stato, al fine di garantire la tenuta della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 219 del 2013; in precedenza, sentenza n. 155 del 2011).

Tuttavia, tale compressione dell'autonomia decisionale degli enti territoriali non giustifica la previsione di un sistema premiale/sanzionatorio, dovendo invece limitarsi esclusivamente a contromisure compensative/sostitutive che non determinino un danno per il cittadino, ma scindano la sanzione sulla responsabilità politica e/o amministrativa dall'interesse che ha la collettività di beneficiare dello stesso trattamento e delle stesse risorse su tutto il territorio nazionale.

Questa modalità di governo non ha alcun effetto migliorativo o di garanzia in termini di funzionamento delle istituzioni territoriali e di soddisfacimento degli interessi generali sottesi ai poteri pubblici a queste affidati.

Dunque, un sistema, come quello delineato dalla disposizione in parola, contraddice l'architettura ordinamentale e, al contempo, oltrepassa il legittimo potere di intervento dello Stato, in quanto introduce un sistema «punitivo» in senso proprio e non invece un sistema di natura meramente compensativa/sostitutiva, nell'interesse del cittadino.

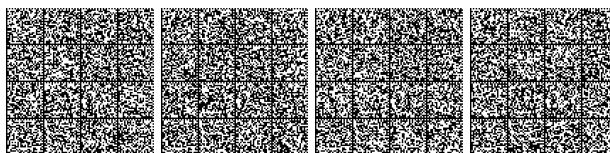
A sanare tale situazione di illegittimità non si può addurre il mero richiamo al principio di proporzionalità il quale non è in grado di modificare la natura del sistema premiale/sanzionatorio in parola. Tale principio, peraltro, è previsto impropriamente anche con riguardo al rapporto tra premi e sanzioni e non solo tra sanzioni e violazioni.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 2, della legge 12 agosto 2016 n. 164, per violazione degli articoli 117, VI comma, 118, 119 e 81, comma 6 della Costituzione nonché dell'art. 5, comma 2, lett. b) della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.*

L'art. 2 della legge 12 agosto 2016 n. 164, ha modificato l'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione». A tale riguardo, giova ricordare preliminarmente che tale ultima legge è una legge «rinforzata» e «paracostituzionale», in quanto l'art. 81, comma 6, della Costituzione impone che sia approvata «a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera» e «nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

In particolare la disposizione sospettata di incostituzionalità ha sostituito i commi 3 e 4 del menzionato art. 10, i quali, per effetto della novellazione legislativa, statuiscono che «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 (ossia per finanziare spese di investimento) e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione.

Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese di cui al comma 3, sono effettuate



sulla base dei patti di solidarietà nazionali. Resta fermo il rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali.»

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

Il previgente comma quinto (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) aveva formato oggetto di declaratoria di illegittimità costituzionale (decisione n. 88/2014) nella parte in cui non prevedeva la parola «tecnica» dopo le parole «criteri e modalità di attuazione».

Nello specifico codesta Ecc.ma Corte, nell'esaminare la potestà attuativa riservata al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione alle singole disposizioni dell'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, aveva rilevato che, con riguardo alla disciplina del previgente comma quarto inerente al riparto del saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti, si lasciavano alla disponibilità regolatoria del decreto attuativo spazi decisori involgenti «l'esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale».

Tale attribuzione di una potestà di natura discrezionale e non meramente tecnica è stata, dunque, considerata violativa dell'art. 117, comma 6, della Cost. nonché dell'art. 5, comma 2, lett. b) della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, a mente del quale è riservata alla legge di cui all'art. 81, sesto comma, della Costituzione la disciplina della «facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'art. 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione».

Ciò in quanto, se la legge «rinforzata» n. 243/2012 può ricevere attuazione sotto il profilo «tecnico», essa non può delegare la regolamentazione in materia di indebitamento ex art. 119 Cost. (rientrante nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica e perciò non tra le competenze di legislazione esclusiva dello Stato) a fonti di rango secondario, le quali devono limitare il proprio ambito di regolazione a statuizioni di natura meramente tecnica.

Esaminando le disposizioni introdotte dall'art. 2 della legge 12 agosto 2016 n. 164 emerge che il novello al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri potrà (*rectius*, dovrà) disciplinare le modalità, le condizioni e pur anche i contenuti, quantitativi e qualitativi, delle intese regionali relative alle operazioni di indebitamento assunte per finanziare spese di investimento e alle operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Inoltre, per le ipotesi non rientranti nell'ambito delle menzionate intese, occorrerà far riferimento a «patti di solidarietà nazionali», il cui contenuto verosimilmente sarà conformato proprio dal al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in parola.

Ne consegue che l'attribuzione nella novella legislativa al Presidente del Consiglio dei ministri di un potere di natura ampiamente discrezionale e non meramente tecnico-attuativo rinnova la lesione dell'art. 5, comma 2, lett. b) della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e dell'art. 117, comma 6 Cost., con la conseguenza che l'art. 2, della legge 12 agosto 2016 n. 164 deve ritenersi costituzionalmente illegittimo.

Illegittimità che appare ancora più evidente ove si consti che il al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è diretto a disciplinare non solo le ipotesi di indebitamento di cui all'art. 119 Cost., ma anche la diversa fattispecie delle operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, la quale se ha senza dubbio una rilevanza in ordine al raggiungimento dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio, non pare possa formare oggetto di una disciplina regolatoria addirittura affidata ad una fonte sublegislativa e in mancanza di criteri teleologici e contenutistici che la giustifichino.

Il che si riverbera in una lesione dell'autonomia politica, gestoria, amministrativa e finanziaria delle regioni, con conseguente violazione degli art. 118 e 119 della Costituzione.

Ma è altresì violativo dell'art. 81 della costituzione in quanto il rinvio a un atto regolamentare elude all'obbligo previsto dalla stessa norma in quanto attribuisce al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di «disciplinare i criteri» volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità. Compito per i quali il sesto comma dell'art. 81 della Costituzione, comunque richiede il passaggio legislativo con procedura rinforzata.

D'altronde, a sanare le rilevate illegittimità non può essere addotta la previsione di un'intesa in sede di Conferenza Unificata, nell'ambito del procedimento di adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 5, dell'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, laddove risulti la palese violazione del dettato costituzio-



nale. La leale collaborazione costituisce, infatti, uno strumento di riequilibrio istituzionale, una «garanzia procedimentale» non un lenimento alla violazione del quadro del riparto di competenze tra Stato e Regioni e tra potere legislativo ed esecutivo.

3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 12 agosto 2016 n. 164, per violazione degli articoli 117, commi 3 e 4, 118, 119 e 120 della Costituzione e dell'art. 5, comma 1, lett. g) della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.*

L'art. 3 della legge 12 agosto 2016 n. 164 ha riscritto integralmente l'art. 11 della legge 24 dicembre 2012, n. 243. In particolare, quest'ultimo si struttura ora in un solo comma, a norma del quale: «Fermo restando quanto previsto dall'art. 9, comma 5, e dall'art. 12, comma 1, lo Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge».

Tale disposizione contiene una peculiare delega legislativa ad opera della legge «rinforzata», adottata ex art. 81, comma 6 Cost. In particolare attribuisce genericamente allo Stato la potestà di «concorrere al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali» «in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali», secondo le modalità che saranno definite con leggi statali.

Nel fare ciò il legislatore «paracostituzionale» non avrebbe, però, dovuto limitarsi a imporre genericamente il rispetto dei principi stabiliti dalla medesima legge n. 243/2012, ma invece avrebbe dovuto prevedere espressamente, tra i criteri cui il legislatore «ordinario» dovrà attenersi, la necessità di un momento partecipativo delle Regioni e delle autonomie territoriali.

Ciò in quanto, pur essendo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale una materia di competenza esclusiva dello Stato, nondimeno essa si atteggia alla stregua di una «materia» funzionale, la quale per tale ragione è in grado di gettare la propria ombra dispositiva anche in ambiti materiali attribuiti alla competenza concorrente o esclusiva delle Regioni. Fino a giungere a poter oscurare l'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria regionale, e in materie di grande momento come ad esempio la salute, il turismo, l'agricoltura.

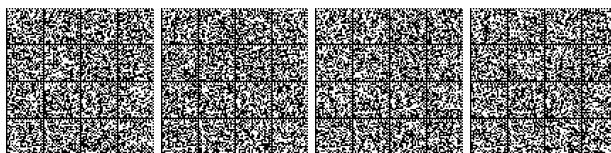
Con la conseguenza che prevedere moduli di partecipazione e di concertazione intergovernativa diviene una necessità al fine di salvaguardare la legittimità costituzionale delle disposizioni adottate sotto il vessillo di tal materia «teleologica». Così come peraltro sottolineato da codesta Ecc.ma Corte, che ha avuto occasione di rilevare che la determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale deve svolgersi «attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione» (sentenza n. 297 del 2012 e n. 65 del 2016).

Nel caso di specie, dunque, il legislatore «paracostituzionale» ha omesso di indicare al legislatore «ordinario», nell'ambito di tale peculiare delega e proprio in ragione della particolare strutturazione della gerarchia delle fonti voluta dall'art. 81, comma 6, Cost., la previsione di un'adeguata partecipazione delle autonomie territoriali. Soprattutto avuto riguardo ai vasti ed elastici presupposti di fatto della disposizione, la quale si riferisce genericamente all'andamento del ciclo economico. Il che consente di poter applicare la disposizione in parola con un'ampiezza, materiale e funzionale, davvero estesissima.

Per tali ragioni si deve concludere per la illegittimità dell'art. 3 della legge 12 agosto 2016 n. 164, nella parte in cui non prevede la necessaria partecipazione delle autonomie territoriali, nell'ambito del procedimento di definizione delle modalità e dei presupposti della concorrenza da parte dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, pur ove siano involti interessi «locali» e pur ove siano interessate competenze legislative e amministrative regionali. Con conseguente violazione degli art. 117, commi 3 e 4, 118, 119 e 120 Cost.

Tale disposizione è, inoltre, assunta in violazione dell'art. 5, comma 1, lett. *g*) della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, ove è riservato alla legge attuativa dell'art. 81, comma VI, Cost. la determinazione della disciplina in ordine alle «modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lett. *d*) del presente comma, anche in deroga all'art. 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.»

Per effetto della disposizione che si contesta viene invece attribuito ad una legge non «rinforzata» la facoltà di regolamentare ciò che, per volontà del legislatore costituzionale, richiede una legge adottata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. La qual cosa manifesta un intento elusivo della disciplina di rango costituzionale, che si riverbera in una lesione della competenza legislativa, amministrativa e finanziaria regionale, vista la sopra men-



zionata stretta prossimità tra il contenuto oggetto della «delega» e le competenze costituzionalmente riconosciute alle regioni.

Una diversa interpretazione che, nel tentativo di sanare tale vizio, ritenesse che la peculiare delega operata dalla legge n. 243/2012 faccia riferimento a una legge a sua volta «rinforzata», oltre a creare una distonia normativa non sembra ammissibile e si risolverebbe in un'interpretazione abrogatrice della disposizione di legge.

Infatti, nessun senso avrebbe avuto adottare una disposizione di legge che replichi il contenuto dell'art. 5, comma 1, lett. g) della legge costituzionale n. 1/2012. Ragion per cui se si voglia attribuire un significato precettivo alla norma in parola non si potrà che concludere che per la sua illegittimità costituzionale.

4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 12 agosto 2016 n. 164, per violazione degli articoli 117, commi 3 e 4, 118, 119 e 120 della Costituzione e dell'art. 5, comma 2, lett. e) della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.*

Considerazioni analoghe a quelle enucleate in riferimento al precedente motivo di impugnazione si possono riproporre con riguardo all'art. 4 della legge 12 agosto 2016 n. 164.

Tale disposizione ha interamente novellato l'art. 12 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, rubricato «Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico». Nello specifico è statuito che: «Le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge.

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

A tale riguardo codesta Ecc.ma Corte ha rilevato che: «Se è innegabile che il concorso alla sostenibilità del debito nazionale è un aspetto fondamentale della riforma, è anche vero che esso ha una rilevante incidenza sull'autonomia finanziaria delle ricorrenti. S'impone, quindi, l'esigenza di «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenze n. 139 del 2012 e n. 165 del 2011; nello stesso senso, sentenza n. 27 del 2010): è quindi indispensabile garantire il loro pieno coinvolgimento».

Ciò esige che la partecipazione regionale e locale debba formare oggetto di una specifica prescrizione da parte del legislatore «paracostituzionale», non essendo ammissibile la rimessione della sua previsione alla discrezionalità del legislatore «ordinario» delegato.

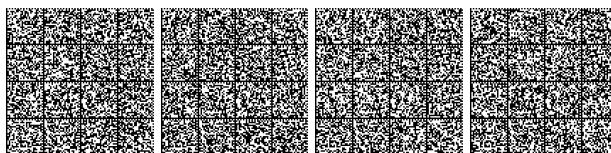
La disposizione impugnata appare, dunque, illegittima nella parte in cui richiama genericamente i principi della medesima legge, senza prevedere espressamente un coinvolgimento delle autonomie territoriali e locali nella determinazione delle modalità di sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche e delle modalità di concorrenza alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

In tal modo si viola, in primo luogo, il principio di leale collaborazione, e al contempo, l'autonomia finanziaria e amministrativa regionale, alla luce della incidenza che tali disposizioni possono avere sul complessivo quadro gestorio, economico-finanziario e contabile regionale e locale.

Peraltro, anche in questo caso un ulteriore profilo di illegittimità è rinvenibile nella violazione dell'art. 5, comma 2, lett. c) della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, a norma del quale la legge di cui all'art. 81, sesto comma, della Costituzione deve disciplinare «le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni».

Il fatto che il legislatore «paracostituzionale» deleghi a tal fine il legislatore «ordinario» sembra eludere la riserva di competenza prevista dalla legge costituzionale e per ciò è fonte di illegittimità costituzionale per se stessa e per l'eventuale legge statale che venisse adottata in attuazione della delega senza il rispetto del vincolo procedimentale previsto legge costituzionale n. 1/2012.

Peraltro, come già rilevato, una interpretazione adeguatrice che intendesse il riferimento alla legge dello Stato da parte della legge n. 243/2012 come un implicito richiamo al vincolo procedimentale di cui alla legge costituzionale non pare possibile, senza al contempo affermare la «inutilità» della disposizione in parola, determinando una inammissibile interpretazione abrogatrice della stessa.



P. Q. M.

La Regione del Veneto chiede che l'Ecc.ma Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lett. e); 2; 3 e 4 della legge 12 agosto 2016 n. 164, recante «Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 29 agosto 2016, n. 201, S.O per violazione degli articoli 5, 81, VI comma, 114, 117, III, IV e VI comma, 118, 119 e 120 della Costituzione nonché dell'art. 5, comma 2, lett. b) della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, dell'art. 5, comma 1, lett. g) della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e dell'art. 5, comma 2, lett. c) della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

Si depositano:

1) decreto deliberazione della Giunta regionale del Veneto n. 1717 del 26 ottobre 2016, di autorizzazione a proporre ricorso e affidamento dell'incarico di patrocinio per la difesa regionale.

Venezia-Roma, 28 ottobre 2016

Avv. ZANON - Avv. MANZI

16C00357

N. 75

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 novembre 2016
(della Regione Veneto)*

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Delegazione legislativa - Norme in materia di dirigenza sanitaria in attuazione della delega di cui all'art. 11, comma 1, lett. p), della legge n. 124 del 2015.

– Decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'art. 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria), artt. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8; 2, commi 1, 2, 5, 6 e 7; 6; e 9, commi 1 e 2.

Ricorso proposto dalla Regione Veneto (codice fiscale n. 80007580279 - partita I.V.A. n. 02392630279), in persona del Presidente della Giunta regionale dott. Luca Zaia (codice fiscale ZAILCU68C27C957O), autorizzato con delibera della Giunta regionale n. 1723 del 2 novembre 2016 (all. 1), rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti Ezio Zanon (codice fiscale ZNNZEI57L07B563K) coordinatore dell'Avvocatura regionale, prof. Luca Antonini (codice fiscale NTNLCU63E27D869I) del Foro di Milano e Luigi Manzi (codice fiscale MNZLGU34E15H501V) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Confalonieri, n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax 06/3211370, posta elettronica certificata luigimanzi@ordineavvocatiroma.org).

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12.

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria» (nella *Gazzetta Ufficiale* del 3 settembre 2016, n. 206):

art. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8;

art. 2, commi 1, 2, 5, 6, 7;

art. 6;

art. 9, commi 1 e 2.

Motivi

1) *Premessa e motivi comuni alle disposizioni impugnate.*

Le norme impugnate, strutturando un meccanismo di selezione nazionale per l'accesso alla dirigenza sanitaria regionale, abrogano espressamente l'art. 3-bis del decreto legislativo n. 502 del 1992 (così come modificato dal decreto



legislativo n. 229/1999 e quindi dal decreto legge 13 settembre 2012, n. 158) nei commi: 1, da 3 a 7, 13 e 15 del decreto legislativo n. 502 del 1992; altre disposizioni dello stesso articolo, invece, sono abrogate solo in quanto incompatibili.

Queste disposizioni, benché (almeno in gran parte) anteriori alla riforma del Titolo V della Costituzione, riconoscevano, tuttavia, una ben più ampia autonomia regionale.

Secondo l'art. 3-*bis*, infatti, veniva previsto: *i*) un elenco regionale di idonei; *ii*) una selezione effettuata, secondo modalità e criteri individuati dalla Regione, da parte di una commissione costituita dalla regione medesima; *iii*) che le Regioni organizzassero e attivassero corsi obbligatori «di formazione in materia di sanità pubblica e di organizzazione e gestione sanitaria»; *iv*) che le Regioni concordassero «in sede di Conferenza delle regioni e delle province autonome, criteri e sistemi per valutare e verificare tale attività»; *v*) che le stesse Regioni disciplinassero «le cause di risoluzione del rapporto con il direttore amministrativo e il direttore sanitario».

Questo impianto normativo viene cancellato e sostituito da un sistema di selezione sostanzialmente nazionale.

Eppure la materia relativa all'accesso alla dirigenza sanitaria non attiene, come ha avuto modo di chiarire, con estrema chiarezza codesta ecc.ma Corte costituzionale — sentenza n. 181 del 2006 — alla materia ordinamento civile («deve escludersi «che ogni disciplina, la quale tenda a regolare e vincolare l'opera dei sanitari, (...), rientri per ciò stesso nell'area dell'ordinamento civile», riservata al legislatore statale» (così la sentenza n. 282 del 2002)), rientrando invece nella materia dell'organizzazione amministrativa rimessa alla competenza residuale regionale, o semmai, in base a un criterio di prevalenza, nella materia concorrente della tutela della salute.

Le norme impugnate, invece, hanno disciplinato l'intera materia dell'accesso alla dirigenza sanitaria attribuendone le relative funzioni amministrative al livello centrale e al tempo stesso regolandone puntualmente l'esercizio senza che sia intervenuta alcuna intesa con le Regioni.

Alle Regioni, infatti, è stato richiesto un mero parere, quindi in pieno ed evidente contrasto della consolidata giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale sui canoni necessari per un uso legittimo dello «strumento della chiamata in sussidiarietà, cui lo Stato può ricorrere al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa (sentenza n. 303 del 2003) pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale».

Infatti, secondo tali criteri: «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni.

È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Quindi, (...) la legislazione statale di questo tipo può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 6 del 2004 punto 7 del Considerato in diritto)).

Così, con estrema chiarezza, si esprime la sentenza n. 278 del 2010, precisando, fra l'altro, che nel vigente «titolo V della Parte seconda della Costituzione non sussiste più «l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale» e che quindi di per sé «l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità né di merito, alla competenza legislativa regionale» (sentenza n. 303 del 2003, punto 2.2 del Considerato in diritto)).

Nel caso di specie nessuna intesa è stata prevista. È stato previsto, invece, solo un semplice parere, in violazione quindi di quanto anche più recentemente ribadito nella sentenza n. 21 del 2016: «deve, pertanto, trovare applicazione il principio generale, costantemente ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 1 del 2016), per cui, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze, qualora non risulti possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, «purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008) e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa» (sentenza n. 1 del 2016)).

Va peraltro precisato che la legge delega n. 124 del 2015 ha previsto una intesa solo ed unicamente per l'istituzione del ruolo unico dei dirigenti regionali, la cui istituzione, nella sistematica della delega era contenuta all'interno della disciplina dettata «con riferimento all'inquadramento» (art. 11, comma 1, lettera b, della legge n. 124 del 2015), mentre le norme impugnate sono state emanate in attuazione dell'art. 11, comma 1, lettera p) della legge n. 124 del



2015, cioè con riferimento all'accesso, ovvero — per utilizzare le stesse parole della legge delega — «al conferimento degli incarichi». Ne è peraltro evidente riprova che nel preambolo del decreto legislativo n. 171 del 2016 non si faccia alcun riferimento a quella intesa, bensì venga solo richiamato il parere espresso dalla Conferenza unificata nella seduta del 3 marzo 2016.

Peraltro, occorre anche ricordare che la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è stata riconosciuta da questa ecc.ma Corte nel novero della competenza residuale regionale in materia di organizzazione amministrativa delle Regioni (sentenze n. 235 del 2010, n. 100 del 2010, n. 95 del 2008). Al punto che la sentenza n. 380 del 2004 ha dichiarato illegittime norme statali relative alla valutazione dei titoli dei medici nella parte in cui si applicavano ai concorsi banditi dalle Regioni o dagli enti regionali.

Ma non solo.

È altrettanto evidente che la nuova disciplina non lascia alle Regioni alcuno spazio normativo adeguato per poter sviluppare una normativa di dettaglio in conformità al carattere concorrente della materia «tutela della salute».

È significativo quindi ricordare come, sempre in materia di tutela della salute, la sentenza n. 371 del 2008 di codesta ecc.ma Corte, pur in relazione a una normativa di ben minore rilevanza rispetto a quelle qui impugnate, abbia precisato: «Merita, viceversa, parziale accoglimento la censura che investe la prima parte del comma 4, giacché — nell'ambito di una disposizione che pur riconosce un'ampia facoltà a Regioni e Province autonome nella scelta degli strumenti più idonei ad assicurare il reperimento dei locali occorrenti per lo svolgimento della attività *intra moenia* — si prevede un parere «vincolante» (da esprimersi da parte del Collegio di direzione di cui all'art. 17 del decreto legislativo n. 502 del 1992, o, in mancanza, della commissione paritetica dei sanitari che esercitano l'attività libero professionale intramuraria) ai fini dell'acquisto, della locazione o della stipula delle convenzioni finalizzate al reperimento di quegli spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari, da adibire anche allo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria.

In tal modo è stata posta una prescrizione che, lungi dall'essere espressiva di un principio fondamentale, regola in modo dettagliato ed autoapplicativo l'attività di reperimento dei locali in questione. Così disponendo, però, la norma statale opera una eccessiva compressione della facoltà di scelta spettante alle Regioni e alle Province autonome. Essa è, quindi, lesiva della loro potestà di disciplinare aspetti relativi alle modalità di organizzazione dell'esercizio della libera professione *intra moenia* da parte dei sanitari che abbiano optato per il tempo pieno. Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007, limitatamente alla parola «vincolante».

Ma vi è di più.

Quello della sanità, infatti, costituisce uno dei pochi settori pubblici in cui l'Italia si trova ai primi posti nelle classifiche internazionali: secondo i dati OCSE infatti il sistema sanitario italiano si colloca al secondo posto per livello di qualità e all'undicesimo per livello di spesa (all. 2 e 3).

Tuttavia, nella sanità italiana si trova il meglio e il peggio dei Paesi industrializzati. L'inefficienza in passato, ma anche in tempi recenti, continua a concentrarsi in alcune Regioni, dove la situazione è, da un lato, figlia del passato perché le risorse per garantire i servizi vengono drenate per coprire il pregresso; dall'altro, è generata dall'oggi essendo spesso disatteso il vero problema: una seria capacità di programmazione e gestione dell'organizzazione della sanità.

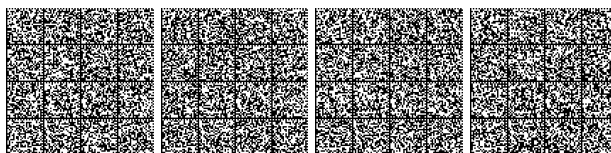
Il dato di media rilevato dall'OCSE (che è riferito complessivamente all'Italia) è quindi possibile grazie alle straordinarie performances che ottengono Regioni come il Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche.

La sintesi è questa: ci sono poche Regioni che funzionano eccezionalmente bene e molte eccezionalmente male, dove continuano a sussistere gravi problemi sulla rilevazione dei costi, sulla qualità dei dati contabili e sul sistema di controlli interni.

È quindi del tutto assente una adeguata esigenza unitaria che imponga la centralizzazione dell'accesso alla dirigenza sanitaria in quelle Regioni che hanno raggiunto risultati di assoluta eccellenza, rilevati con indubbia chiarezza da organismi sia nazionali (in termini di garanzia dei Lea e di raggiungimento dell'equilibrio di bilancio) che internazionali (in termini di valutazione comparativa con altri sistemi sanitari).

Vengono chiaramente violati in questo caso i canoni di adeguatezza e «di proporzionalità richiesti dalla giurisprudenza costituzionale al fine di riconoscere la legittimità di previsioni legislative che attraggano in capo allo Stato funzioni di competenza delle Regioni» (così sentenza n. 215 del 2010).

Inoltre, i modelli di organizzazione sanitaria di queste Regioni sono diversissimi tra di loro: il modello lombardo è l'antitesi di quello toscano, quello veneto è molto diverso da quello emiliano e così via. E questo è proprio il punto di forza di tali modelli, costruiti nel tempo su specificità amministrative e giuridiche regionali. Un sistema indistinto di selezione a livello nazionale è destinato certamente a compromettere la possibilità di selezionare adeguatamente figure capaci di gestire tali modelli.



In conclusione: la creazione di un sistema nazionale di selezione della dirigenza sanitaria, se potrebbe risultare (in ogni caso nel rispetto delle procedure concertative richieste) proporzionato, ragionevole e votato al conseguimento del buon andamento in alcune Regioni che non conseguono (in alcuni casi addirittura sistematicamente) risultati di eccellenza, appare del tutto ingiustificato rispetto a quelle realtà dove in alcun modo è configurabile l'esigenza di un intervento uniformatore dello Stato.

In questi ambiti (tra i quali oggettivamente rientra anche la regione Veneto, assunta dallo stesso governo nazionale a *benchmark* per la determinazione dei costi standard) la creazione di un sistema nazionale di selezione, con una conseguente ingiustificata retrocessione della autonomia, può con tutta probabilità condurre al risultato opposto a quello che il legislatore nazionale sembra voler perseguire.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.*

L'art. 1 del decreto legislativo n. 171 del 2016 introduce diverse disposizioni che concretizzano un deciso *vulnus* alla posizione costituzionalmente garantita alle Regioni, sia con riferimento alla relativa autonomia legislativa e amministrativa, sia con riguardo ai fattori organizzativi che hanno consentito alla regione Veneto di raggiungere un riconosciuto livello di eccellenza in materia sanitaria a livello globale.

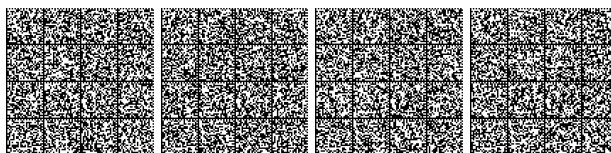
Nello specifico, l'articolo dispone quanto segue:

comma 1: «I provvedimenti di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale sono adottati nel rispetto di quanto previsto dal presente articolo»;

comma 2: «È istituito, presso il Ministero della salute, l'elenco nazionale dei soggetti idonei alla nomina di direttore generale delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale, aggiornato con cadenza biennale. Fermo restando l'aggiornamento biennale, l'iscrizione nell'elenco è valida per quattro anni, salvo quanto previsto dall'art. 2, comma 7. L'elenco nazionale è alimentato con procedure informatizzate ed è pubblicato sul sito internet del Ministero della salute»;

comma 3: «Ai fini della formazione dell'elenco di cui al comma 2, con decreto del Ministro della salute è nominata ogni due anni, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una commissione composta da cinque membri, di cui uno designato dal Ministro della salute con funzioni di presidente scelto tra magistrati ordinari amministrativi, contabili e avvocati dello Stato, e quattro esperti di comprovata competenza ed esperienza, in particolare in materia di organizzazione sanitaria o di gestione aziendale, di cui uno designato dal Ministro della salute, uno designato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, e due designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. I componenti della commissione possono essere nominati una sola volta e restano in carica per il tempo necessario alla formazione dell'elenco e all'espletamento delle attività connesse e consequenziali. In fase di prima applicazione, la commissione è nominata entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto»;

comma 4: «La commissione di cui al comma 3 procede alla formazione dell'elenco nazionale di cui al comma 2, entro centoventi giorni dalla data di insediamento, previa pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sul sito internet del Ministero della salute di un avviso pubblico di selezione per titoli. Alla selezione sono ammessi i candidati che non abbiano compiuto sessantacinque anni di età in possesso di: a) diploma di laurea di cui all'ordinamento previgente al decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 4 gennaio 2000, n. 2, ovvero laurea specialistica o magistrale; b) comprovata esperienza dirigenziale, almeno quinquennale, nel settore sanitario o settennale in altri settori, con autonomia gestionale e diretta responsabilità delle risorse umane, tecniche e o finanziarie, maturata nel settore pubblico o nel settore privato; c) attestato rilasciato all'esito del corso di formazione in materia di sanità pubblica e di organizzazione e gestione sanitaria. I predetti corsi sono organizzati e attivati dalle regioni, anche in ambito interregionale, avvalendosi anche dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, e in collaborazione con le università o altri soggetti pubblici o privati accreditati ai sensi dell'art. 16-ter, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, operanti nel campo della formazione manageriale, con periodicità almeno biennale. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con Accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono definiti i contenuti, la metodologia delle attività didattiche tali da assicurare un più elevato livello della formazione, la durata dei corsi e il termine per l'attivazione degli stessi, nonché le modalità di conseguimento della certificazione. Sono, fatti salvi gli attestati di formazione conseguiti alla data di entrata in vigore del presente decreto, ai sensi delle disposizioni previgenti e, in particolare dell'art. 3-bis, comma 4, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, nonché gli attestati in corso di conseguimento ai sensi di quanto previsto dal



medesimo art. 3-*bis*, comma 4, anche se conseguiti in data posteriore all'entrata in vigore del presente decreto, purché i corsi siano iniziati in data antecedente alla data di stipula dell'accordo di cui al presente comma»;

comma 5: «I requisiti indicati nel comma 4 devono essere posseduti alla data di scadenza del termine stabilito per la presentazione della domanda di ammissione. Alle domande dovranno essere allegati il curriculum formativo e professionale e l'elenco dei titoli valutabili ai sensi del comma 6. La partecipazione alla procedura di selezione è subordinata al versamento ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato di un contributo pari ad euro 30, non rimborsabile. I relativi introiti sono riassegnati ad apposito capitolo di spesa dello stato di previsione del Ministero della salute per essere destinati alle spese necessarie per assicurare il supporto allo svolgimento delle procedure selettive e per la gestione dell'elenco di idonei cui al presente articolo»;

comma 6: «La commissione procede alla valutazione dei titoli formativi e professionali e della comprovata esperienza dirigenziale assegnando un punteggio secondo parametri definiti con decreto del Ministro della salute, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, e criteri specifici predefiniti nell'avviso pubblico di cui al comma 4, considerando in modo paritario: a) relativamente alla comprovata esperienza dirigenziale, la tipologia e dimensione delle strutture nelle quali è stata maturata, anche in termini di risorse umane e finanziarie gestite, la posizione di coordinamento e responsabilità di strutture con incarichi di durata non inferiore a un anno, nonché eventuali provvedimenti di decadenza, o provvedimenti assimilabili; b) relativamente ai titoli formativi e professionali, l'attività di docenza svolta in corsi universitari e post universitari presso istituzioni pubbliche e private di riconosciuta rilevanza, delle pubblicazioni e delle produzioni scientifiche degli ultimi cinque anni, il possesso di diplomi di specializzazione, dottorati di ricerca, master, abilitazioni professionali»;

comma 7: «Il punteggio massimo complessivamente attribuibile dalla commissione a ciascun candidato è di 100 punti e possono essere inseriti nell'elenco nazionale i candidati che abbiano conseguito un punteggio minimo non inferiore a 75 punti. Il punteggio è assegnato ai fini dell'inserimento del candidato nell'elenco nazionale»;

comma 8: «Non possono essere reinseriti nell'elenco nazionale coloro che siano stati dichiarati decaduti dal precedente incarico di direttore generale per violazione degli obblighi di trasparenza di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97».

In questi termini, alle Regioni — con una disciplina di dettaglio che illegittimamente riformula, come chiarito nella Premessa comune di cui al p.to 1 che viene qui interamente richiamata, l'accesso alla dirigenza regionale — viene interamente sottratta l'attività (precedentemente riconosciuta dall'art. 3-*bis* del decreto legislativo n. 502 del 1992) relativa alla formazione dell'elenco degli idonei, che viene sostituito da un elenco nazionale, formato da una commissione nazionale, a seguito di una valutazione nazionale *i)* dei titoli formativi e professionali e *ii)* della comprovata esperienza dirigenziale. Inoltre, a un decreto del Ministro della salute, adottato senza alcuna partecipazione delle Regioni, viene demandata la fissazione dei parametri del punteggio.

Nessuno spazio normativo rimane più riconosciuto alle Regioni, che vengono completamente espropriate delle loro competenze legislative e amministrative di cui agli articoli 117, III e IV comma e 118 della Costituzione.

L'unico spazio riconosciuto alle Regioni riguarda l'organizzazione del corso di formazione in materia di sanità pubblica e di organizzazione e gestione sanitaria: si tratta evidentemente di uno spazio irrisorio e che non vale in alcun modo a superare le censure di costituzionalità prospettate.

Come affermato nella Premessa comune di cui al p.to 1, considerando che la regione Veneto consegue, nell'ambito della tutela salute, risultati di eccellenza e rispetta pienamente gli obiettivi di bilancio, al punto che è stata assunta dallo stesso Governo nazionale a *benchmark* per la determinazione dei costi standard nella sanità, le disposizioni impugnate non traducono alcuna valida esigenza unitaria, rischiano anzi di compromettere la garanzia dei diritti sociali in materia di tutela della salute garantiti nella Regione Veneto e non rispettano il principio di proporzionalità, ponendosi in violazione degli articoli 3, 32, 97 della Costituzione.

La ridondanza delle predette violazioni sulla competenza regionale in materia di tutela della salute deriva chiaramente dal fatto che la Regione viene espropriata delle proprie competenze in relazione alla disciplina dell'accesso alla figura della dirigenza sanitaria.

Infine, viene violato anche l'art. 119 della Costituzione dal momento che l'ingerenza statale nella procedura relativa all'accesso alla dirigenza non considera che è sulla Regione che ricade la responsabilità del corretto governo, anche finanziario, dei sistemi sanitari regionali.

Viene altresì violato il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione, dal momento che, come precisato nella richiamata Premessa comune di cui al punto 1, non è stata prevista alcuna intesa.



3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2, 5, 6, 7 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.*

Anche l'art. 2 del decreto legislativo n. 171 del 2016 introduce — ai commi 1, 2, 5, 6 e 7 — diverse disposizioni lesive della posizione costituzionalmente garantita alle Regioni e che determinano un *vulnus* per la tutela della salute e per il buon governo della sanità regionale.

Nello specifico, le norme impugnate prevedono quanto segue:

comma 1: «Le regioni nominano direttori generali esclusivamente gli iscritti all'elenco nazionale dei direttori generali di cui all'art. 1. A tale fine, la regione rende noto, con apposito avviso pubblico, pubblicato sul sito internet istituzionale della regione l'incarico che intende attribuire, ai fini della manifestazione di interesse da parte dei soggetti iscritti nell'elenco nazionale. La valutazione dei candidati per titoli e colloquio è effettuata da una commissione regionale, anche tenendo conto di eventuali provvedimenti di accertamento della violazione degli obblighi in materia di trasparenza. La commissione, composta da esperti, indicati da qualificate istituzioni scientifiche indipendenti che non si trovino in situazioni di conflitto d'interessi, di cui uno designato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, e uno dalla regione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, propone al presidente della regione una rosa di candidati, non inferiore a tre e non superiore a cinque, nell'ambito dei quali viene scelto quello che presenta requisiti maggiormente coerenti con le caratteristiche dell'incarico da attribuire. Nella rosa proposta non possono essere inseriti coloro che abbiano ricoperto l'incarico di direttore generale, per due volte consecutive, presso la medesima azienda sanitaria locale, la medesima azienda ospedaliera o il medesimo ente del Servizio sanitario nazionale»;

comma 2: «Il provvedimento di nomina, di conferma o di revoca del direttore generale è motivato e pubblicato sul sito internet istituzionale della regione e delle aziende o degli enti interessati, unitamente al curriculum del nominato, nonché ai curricula degli altri candidati inclusi nella rosa. All'atto della nomina di ciascun direttore generale, le regioni definiscono e assegnano, aggiornandoli periodicamente, gli obiettivi di salute e di funzionamento dei servizi con riferimento alle relative risorse, gli obiettivi di trasparenza, finalizzati a rendere i dati pubblicati di immediata comprensione e consultazione per il cittadino, con particolare riferimento ai dati di bilancio sulle spese e ai costi del personale, da indicare sia in modo aggregato che analitico, tenendo conto dei canoni valutativi di cui al comma 3, e ferma restando la piena autonomia gestionale dei direttori stessi. La durata dell'incarico di direttore generale non può essere inferiore a tre anni e superiore a cinque anni. Alla scadenza dell'incarico, ovvero, nelle ipotesi di decadenza e di mancata conferma dell'incarico, le regioni procedono alla nuova nomina, previo espletamento delle procedure di cui presente articolo. In caso di commissariamento delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale, il commissario è scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale»;

comma 5: «La regione, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, provvede, entro trenta giorni dall'avvio del procedimento, a risolvere il contratto, dichiarando l'immediata decadenza del direttore generale con provvedimento motivato e provvede alla sua sostituzione con le procedure di cui al presente articolo, se ricorrono gravi e comprovati motivi, o se la gestione presenta una situazione di grave disavanzo imputabile al mancato raggiungimento degli obiettivi di cui al comma 3, o in caso di manifesta violazione di legge o regolamenti o del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, nonché di violazione degli obblighi in materia di trasparenza di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97. In tali casi la regione provvede previo parere della Conferenza di cui all'art. 2, comma 2-bis, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, che si esprime nel termine di dieci giorni dalla richiesta, decorsi inutilmente i quali la risoluzione del contratto può avere comunque corso. Si prescinde dal parere nei casi di particolare gravità e urgenza. Il sindaco o la Conferenza dei sindaci di cui all'art. 3, comma 14, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, ovvero, per le aziende ospedaliere, la Conferenza di cui all'art. 2, comma 2-bis, del medesimo decreto legislativo, nel caso di manifesta inattuazione nella realizzazione del Piano attuativo locale, possono chiedere alla regione di revocare l'incarico del direttore generale. Quando i procedimenti di valutazione e di decadenza dall'incarico di cui al comma 4 e al presente comma riguardano i direttori generali delle aziende ospedaliere, la Conferenza di cui al medesimo art. 2, comma 2-bis, è integrata con il sindaco del comune capoluogo della provincia in cui è situata l'azienda»;

comma 6: «È fatto salvo quanto previsto dall'art. 52, comma 4, lettera d), della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e quanto previsto dall'art. 3-bis, comma 7-bis, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, e dall'art. 1, commi 534 e 535, della legge 28 dicembre 2015, n. 208»;

comma 7: «I provvedimenti di decadenza di cui ai commi 4 e 5 e di decadenza automatica di cui al comma 6 sono comunicati al Ministero della salute ai fini della cancellazione dall'elenco nazionale del soggetto decaduto dall'in-



carico. Fermo restando quanto disposto al comma 6, lettera a), dell'art. 1, i direttori generali decaduti possono essere reinseriti nell'elenco esclusivamente previa nuova selezione.

In questi termini le suddette disposizioni si strutturano come consequenziali rispetto a quanto prevede l'art. 1.

Il comma 1 dell'art. 2, infatti, prevede che le Regioni nominino quali direttori generali esclusivamente gli iscritti all'elenco nazionale di cui all'art. 1.

Il comma 2 dell'art. 2 prevede che anche la scelta del commissario — nelle ipotesi di commissariamento delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale — debba avvenire tra i soggetti iscritti nel citato elenco nazionale.

Il comma 5 richiama tali procedure previste dall'art. 2 qualora sia necessario sostituire un direttore generale decaduto. Anche il sostituto, pertanto, dovrà essere scelto tra i soggetti iscritti nell'elenco nazionale.

Il comma 7, poi, prevede che, in relazione ai direttori generali decaduti, il loro reinserimento in detto elenco possa avvenire solo previa nuova selezione da effettuarsi secondo le modalità previste dalle norme impugnate.

Il comma 6 dell'art. 2, infine, richiama le disposizioni sulla decadenza del direttore generale di cui ai commi 534 e 535 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 che sono già stati impugnati dalla regione Veneto innanzi a codesta ecc.ma Corte con il ricorso iscritto al n. 17 del 2016 per violazione degli articoli 3, 32 e 97 della Costituzione, 117, III e IV comma, 118, 119, 123, 5 e 120 della Costituzione con riguardo al principio di leale collaborazione.

Oltre a questo occorre rilevare, più puntualmente, che l'art. 2, comma 1, prevede anche una sostanziale modifica della precedente modalità di selezione dei direttori generali.

Infatti, non solo l'elenco regionale degli idonei viene sostituito da quello nazionale, ma, mentre l'art. 3-bis, comma 3, prevedeva che fosse la Regione a disciplinare «modalità e criteri» della selezione, tale procedura viene ora stabilita direttamente dall'art. 2, comma 1, prevedendo che sia una commissione regionale (i cui componenti vengono però direttamente individuati dalla norma, prevedendo che solo uno sia nominato dalla Regione) a indicare una rosa di candidati (il cui numero è fissato dalla norma impugnata tra tre e cinque) all'interno della quale il Presidente della Regione è obbligato a nominare il direttore generale.

Inoltre, un altro nuovo limite alla autonomia regionale è costituito dalla previsione che nella rosa proposta non possano essere inseriti coloro che abbiano ricoperto l'incarico di direttore generale, per due volte consecutive, presso la medesima azienda sanitaria locale, la medesima azienda ospedaliera o il medesimo ente del Servizio sanitario.

In questo modo le Regioni vengono espropriate di ogni significativo spazio nella disciplina dell'accesso alla figura dei direttori generali, nonché della possibilità, precedentemente riconosciuta dall'ordinamento, di selezionare i direttori secondo i criteri maggiormente funzionali al buon andamento del proprio modello di organizzazione sanitaria.

In altre parole, il Presidente della regione Veneto potrebbe vedersi costretto a scegliere tra una rosa di figure professionali interamente provenienti da una o più Regioni altamente inefficienti nella gestione sanitaria, nonostante la responsabilità del buon andamento della gestione sanitaria regionale ricada poi, comunque, sull'autonomia regionale.

Si determina pertanto, anche per i motivi riportati nella Premessa comune di cui al punto 1, che vengono qui interamente richiamati, la violazione degli articoli 117, III e IV comma e 118 della Costituzione.

Considerato quanto in precedenza affermato sui risultati conseguiti dalla regione Veneto nell'ambito della tutela della salute, si tratta, anche in questo caso, di disposizioni che non traducono alcuna valida esigenza unitaria, rischiano piuttosto di compromettere i diritti sociali in materia di tutela della salute oggi efficacemente garantiti nella regione Veneto e non rispettano il principio di proporzionalità, ponendosi quindi in violazione degli articoli 3, 32 e 97 della Costituzione.

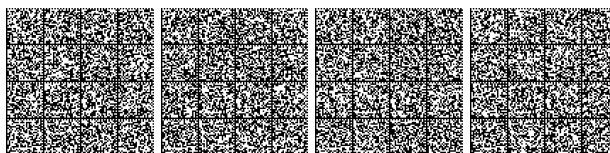
La ridondanza delle predette violazioni sulla competenza regionale in materia di tutela della salute deriva, anche in questo caso, chiaramente dal fatto che la Regione viene espropriata delle proprie competenze in relazione alla disciplina dell'accesso alla figura della dirigenza sanitaria.

Infine, viene violato anche l'art. 119 della Costituzione dal momento che l'ingerenza statale nella procedura relativa all'accesso alla dirigenza non considera che, come detto, è sulle Regioni che ricade la responsabilità del corretto governo, anche finanziario, dei sistemi sanitari regionali.

Viene altresì violato il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione, dal momento che, come precisato nella richiamata Premessa comune di cui al punto 1, non è stata prevista alcuna intesa.

4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, per violazione degli articoli 3, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.*

La norma impugnata afferma che «Le disposizioni di cui agli articoli 1, 2, 3, 4 e 5, si applicano anche alle aziende ospedaliere universitarie, ferma restando per la nomina del direttore generale l'intesa della regione con il rettore».



La norma, estendendo le modalità e i criteri di nomina previsti per i direttori generali anche alle aziende ospedaliere universitarie, impone di riproporre, anche in relazione a tale disposizione, gli identici profili di illegittimità costituzionale specificati in relazione agli articoli 1 e 2, nonché le motivazioni indicate nella Premessa comune di cui al punto 1.

Anche l'art. 6 del decreto legislativo n. 171/2016, pertanto, si pone contrasto con gli articoli 3, 32 e 97 della Costituzione, che ridonda nella violazione, anche autonomamente considerata, degli articoli 117, III e IV comma, 118, 119 e degli articoli 5 e 120 della Costituzione.

5) *Illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e 2, del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, per violazione degli articoli 3, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.*

Le norme impugnate dispongono quanto segue:

comma 1: «A decorrere dalla data di istituzione dell'elenco nazionale di cui all'art. 1, sono abrogate le disposizioni del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, di cui all'art. 3-bis, comma 1, commi da 3 a 7, e commi 13 e 15. Tutti i riferimenti normativi ai commi abrogati dell'art. 3-bis devono, conseguentemente, intendersi come riferimenti alle disposizioni del presente decreto»;

comma 2: «Restano altresì ferme, in ogni caso, le disposizioni recate dai commi 2, 7-bis, 8 per la parte compatibile con le disposizioni del presente decreto, e da 9 a 12 e 14 dell'art. 3-bis, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, non abrogate dal presente decreto».

L'art. 9, dunque, per fare spazio alla nuova disciplina introdotta dal decreto legislativo n. 171 del 2016, abroga le precedenti disposizioni dell'art. 3-bis del decreto legislativo n. 502 del 1992 che garantivano invece un ampio spazio alla legislazione regionale; anche esso si pone, di conseguenza, in contrasto, per gli stessi motivi prima indicati in relazione agli articoli 1 e 2, con gli articoli 3, 32 e 97 della Costituzione, con una violazione che ridonda nella violazione, anche autonomamente considerata, degli articoli 117, III e IV comma, 118, 119 della Costituzione e degli articoli 5 e 120 della Costituzione.

P.Q.M.

La Regione del Veneto chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 3 settembre 2016, n. 206:

dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione;

dell'art. 2, commi 1, 2, 5, 6, 7, per violazione degli articoli 3, 32, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione;

dell'art. 6, per violazione degli articoli 3, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione;

dell'art. 9, commi 1 e 2, per violazione degli articoli 3, 97, 117, III e IV comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

Si depositano:

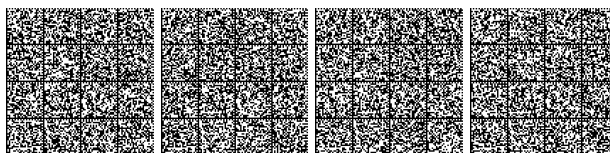
1) delibera della Giunta regionale n. 1723 del 2 novembre 2016 di autorizzazione a proporre ricorso e affidamento dell'incarico di patrocinio per la difesa regionale;

2) documento OCSE sulla qualità della sanità italiana;

3) documento OCSE sulla spesa sanitaria italiana.

Venezia-Treviso-Roma, 2 novembre 2016

Avv. ZANON - avv. prof. ANTONINI - avv. MANZI



N. 257

*Ordinanza del 28 luglio 2016 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia
nel giudizio di responsabilità a carico di Stefanini Giuseppe*

Corte dei conti - Giudizio di responsabilità - Procedimento cautelare di sequestro conservativo - Designazione del giudice per la successiva fase di giudizio di conferma, modifica o revoca del decreto di sequestro.

- Decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, art. 5, comma 3, lett. a).

LA CORTE DEI CONTI

In composizione monocratica ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio, iscritto al n. 32652 del registro di segreteria, promosso nei confronti del sig. Stefanini Giuseppe (nato il 12 marzo 1949 ad Accadia), rappresentato e difeso dall'avv. Gianfranco Di Mattia, giusta mandato a margine della memoria difensiva; per la conferma, modifica, revoca del decreto presidenziale di autorizzazione del sequestro conservativo, emesso in data 7 aprile 2016;

Udita alla pubblica udienza del 12 maggio 2016 la relazione del consigliere dott. Vittorio Raeli;

Uditi, inoltre, l'avv. Gianfranco Di Mattia, per il convenuto; gli avvocati Lucrezia Gaetano e Luigi Liberio, in rappresentanza della Regione Puglia, intervenuta; il vice procuratore generale dott. Pierpaolo Grasso, in rappresentanza della procura regionale;

Visto il ricorso per sequestro conservativo *ante causam*, depositato il 6 aprile 2016;

Visto il decreto presidenziale di autorizzazione del sequestro conservativo, emesso il 7 aprile 2016, con contestuale designazione del Giudice ex art. 5, decreto-legge n. 453/1993, convertito nella legge n. 19/1994;

Esaminati gli atti;

Considerato in fatto

Con decreto emesso in data 7 aprile 2016, il Presidente della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Puglia ha autorizzato, su ricorso del procuratore regionale, il sequestro conservativo, in favore, della Regione Puglia, degli immobili in proprietà del sig. Stefanini Giuseppe, come sopra generalizzato, e di tutte le somme a qualsiasi titolo dovute e/o debende dalla stessa Regione, sino alla concorrenza di euro 137.500,00; designando il consigliere dott. Vittorio Raeli quale Giudice per la successiva fase del giudizio di «conferma, modifica o revoca» ai sensi dell'art. 5 del decreto-legge n. 453/1993 (convertito nella legge n. 19/1994).

Il sig. Stefanini Giuseppe si è costituito in giudizio, tramite l'avv. Gianfranco Di Mattia, il quale ha depositato memoria difensiva, sollevando nel merito varie eccezioni.

La Regione Puglia ha dispiegato intervento *ad adiuvandum*, con il patrocinio degli avvocati Lucrezia Gaetano e Luigi Liberio, chiedendo l'integrale accoglimento delle richieste formulate dal procuratore regionale.

Alla odierna udienza, le parti hanno sviluppato le rispettive deduzioni e richieste.

Ritenuto in diritto

1. La Sezione solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera a), del decreto-legge n. 453/1993 (convertito nella legge n. 19/1994) nella parte in cui non prevede che la designazione del giudice sia effettuata sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, per violazione degli articoli 3, comma 1, e 25 della Costituzione.

2. La questione di legittimità costituzionale si presenta rilevante nel presente giudizio, in quanto essendo stata effettuata la designazione dal presidente della sezione con il decreto emesso in data 7 aprile 2016, sulla base di una valutazione assolutamente discrezionale, qualora fosse dichiarata la incostituzionalità della norma denunciata verrebbe



meno la regolare costituzione di questo giudice e poiché l'interpretazione adeguatrice indicata dalla Corte costituzionale nella sentenza 17 luglio 1998, n. 272, è smentita dal «diritto vivente», ossia da una immutata prassi che ha perseverato nella interpretazione difforme, che consente l'assegnazione discrezionale.

3. Essa, oltre che rilevante, è non manifestamente infondata, per violazione degli articoli 3 e 25, comma 1, della Costituzione, non senza aver precisato, in via preliminare, l'impraticabilità di opzioni interpretative alternative che consentano di adeguare la disposizione di legge impugnata alla Costituzione.

L'impossibilità di dare alla suddetta disposizione un'interpretazione conforme a Costituzione emerge dal precedente rappresentato dalla Corte costituzionale n. 272/1998, che faceva dipendere la compatibilità della disciplina in oggetto al testo costituzionale dalla circostanza che i poteri organizzativi dei dirigenti degli uffici giudiziari si esercitassero sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, con modalità che «siano tali da garantire, comunque, la verifica *ex post* della loro osservanza». L'assoluta mancanza di criteri idonei a consentire tale controllo successivo — difettando una loro individuazione da parte del Consiglio di presidenza della Corte dei conti, nell'esercizio del suo potere di autoregolamentazione — rende, pertanto, impossibile dare alla disciplina in parola una interpretazione conforme a Costituzione, nel silenzio della legge.

3.1. Deve premettersi che con ordinanza emessa in data 5 luglio 1996 (R.O. n. 1113 del 1996) è stata sollevata sempre da questo Giudice questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera a) del decreto-legge n. 453/1993, sia pure limitatamente alla violazione dell'art. 25, comma 1, Cost.

Secondo la prospettazione seguita nell'ordinanza di rimessione, la finalità perseguita dall'art. 25, comma 1, Cost. risiede non solo nella garanzia della obiettività ed imparzialità del giudizio vista dalla parte del cittadino, ma anche nell'impedire che la scelta del giudice venga effettuata *ex post* in vista di una certa definizione detta controversia, impedendo così l'emergere di quelle diverse soluzioni interpretative della stessa legge in cui si esprime l'effettivo pluralismo all'interno della magistratura. Si è detto, invero, in dottrina, che la garanzia del giudice naturale appare segnata da una duplice anima: da un lato, canone ricollegabile alla tutela del singolo e, dall'altro, valore che attiene all'organizzazione giudiziaria e che opera nei confronti dello stesso giudice, sotto il profilo della tutela della indipendenza interna.

Come è noto, la Corte costituzionale, nel non prendere in considerazione quest'ultima valenza garantista del principio del giudice naturale, con sentenza 17 luglio 1998, n. 272, ha ritenuto infondata la questione «nei sensi di cui in motivazione», osservando che esiste, in linea generale, inconciliabilità fra precostituzione del giudice e discrezionalità in ordine alla sua concreta designazione e che, pertanto, il potere discrezionale dei capi degli uffici nell'assegnazione degli affari deve essere rivolto unicamente al soddisfacimento di obiettive ed imprescindibili esigenze di servizio, allo scopo di rendere possibile il funzionamento dell'ufficio e di agevolarne l'efficienza, restando esclusa qualsiasi diversa finalità (4.2. - Considerato in diritto).

Nell'ultima parte della motivazione, sono esposte le ragioni che sono a fondamento della pronuncia di rigetto e che possono così riassumersi: la risposta ai dubbi prospettati dal remittente non passa per la via della declaratoria di incostituzionalità, ma va ricercata sul piano della organizzazione giudiziaria, nel senso che i poteri organizzativi dei dirigenti degli uffici giudiziari si esercitino non — come ora — in modo discrezionale, ma sulla base di criteri oggettivi e predeterminati e senza necessità di una specifica previsione legislativa, né tanto meno di un intervento additivo della Corte costituzionale, purché le modalità adottate «siano tali da garantire, comunque, la verifica *ex post* della loro osservanza» (4.3. u.p. - Considerato in diritto).

Con queste parole termina la motivazione della sentenza n. 272/1998 cit. ed è da supporre che — anche se non viene precisato — la Corte intenda riferirsi al potere di autoregolamentazione interna del Consiglio di presidenza della Corte dei conti, avendo richiamato a termine di paragone la prassi del Consiglio superiore della magistratura nel settore degli affari civili.

Senonché, nei 20 anni che separano dalla ordinanza emessa in data 5 luglio 1996, il Consiglio di presidenza della Corte dei conti non ha deliberato in materia, a differenza di quanto ha fatto il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (C.p.g.a.), in applicazione dell'art. 19 della legge 21 luglio 2000, n. 205, che ha novellato l'art. 13, comma 1, numeri 5, 6 e 6-bis, legge n. 186/1982, affidando al C.p.g.a. il compito di stabilire i criteri di massima per la ripartizione degli affari consultivi e dei ricorsi rispettivamente tra le sezioni consultive e quelle giurisdizionali del Consiglio di Stato e i criteri di massima per la ripartizione dei ricorsi nelle sezioni di cui i tribunali amministrativi regionali si compongono, nonché di determinare i criteri e le modalità per la fissazione dei carichi di lavoro dei magistrati. Nel rispetto di tali criteri sono, poi, i presidenti di ciascun tribunale amministrativo regionale e del Consiglio di Stato, sentiti i presidenti di sezione interne, a determinare annualmente la ripartizione dei ricorsi fra le sezioni, giusta la delibera del C.p.g.a. in data 18 gennaio 2013. Stabilisce, inoltre, l'art. 9 delle disposizioni di attuazione del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Cpa) che i presidenti di ciascun tribunale amministrativo regionale e del Consiglio di Stato che il calendario delle udienze sia fissato ogni trimestre, con l'indicazione dei magistrati chiamati a comporre i collegi giudi-



canti in base ai criteri stabiliti dal Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa. L'assegnazione dei fascicoli di causa ai magistrati è, infine, effettuata secondo le modalità individuate dalla delibera del C.p.g.a. dell'11 marzo 2005, che si fondano essenzialmente sul metodo del sorteggio.

Anche per quanto concerne la giustizia tributaria, è la legge — in particolare, l'art. 24, comma 1, lettera *f*) e lettera *g*), decreto legislativo n. 545 del 1992 — ad assegnare al Consiglio di presidenza della giustizia tributaria (C.p.g.t.) l'individuazione dei criteri di massima per la formazione delle sezioni e dei collegi giudicanti e per la ripartizione dei ricorsi nell'ambito delle commissioni tributarie divise in sezioni (con riferimento all'anno 2014, ad es., v. risoluzione n. 8 del 17 dicembre 2013). L'art. 6 del decreto legislativo n. 545 del 1992 prescrive, poi, che il presidente di ciascuna commissione tributaria, all'inizio di ogni anno, stabilisca con proprio decreto la composizione delle sezioni in base ai criteri fissati dal Consiglio di presidenza per assicurare l'avvicendamento dei componenti tra le stesse.

Si può aggiungere, infine, quanto disposto dalla raccomandazione CM/Rec (2010)12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, adottata il 17 novembre 2010, al punto 24: «La distribuzione degli affari all'interno di un tribunale deve seguire criteri oggettivi predeterminati, al fine di garantire il diritto a un giudice indipendente e imparziale (...)».

Il quadro normativo preso in considerazione nella ordinanza di rimessione del 1996, con esclusivo riferimento al Csm, si è, dunque, arricchito in epoca successiva e ciò che interessa sottolineare è che il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, in assenza di specifiche disposizioni normative sul punto, non ha proceduto, nemmeno dopo la sollecitazione della sentenza n. 272/1998, alla fissazione dei criteri di massima cui i presidenti delle sezioni giurisdizionali devono attenersi nella determinazione degli organi giudicanti, così come non ha mai predisposto un sistema di verifica *ex post* della osservanza dei criteri di assegnazione delle cause ai giudici contabili, che, nella prassi degli uffici giudiziari della Corte dei conti, non sono neppure stabiliti in via preventiva dai dirigenti degli stessi, i quali, provvedono alla assegnazione delle cause ai singoli giudici nell'esercizio di una attività assolutamente discrezionale, insindacabile e sganciata dalla finalità sottolineata nella sentenza n. 272/98 di «contemperare obiettività ed imparzialità con continuità e prontezza di funzioni» (4.3. - Considerato in diritto). Vale richiamare quanto affermato — sul punto — dal Consiglio di Stato, secondo cui «nessun potere, per quanto supportato da amplissima discrezionalità (con la esclusione dei c.d. atti politici, liberi nel fine) possa essere esercitato omettendo di dare contezza (seppur generica e succinta, quanto maggiore è il *quantum* di discrezionalità attribuito) dei presupposti in base ai quali si è giunti ad una data soluzione» (Sez. IV, 1° settembre 2015, n. 4098).

In definitiva, l'invito rivolto alla Corte dei conti — e, in particolare, al suo Consiglio di presidenza — è rimasto inascoltato e la inattuazione del principio del giudice naturale precostituito per legge dell'ordinamento processuale contabile determina una ipotesi di illegittimità costituzionale sopravvenuta della norma di cui all'art. 5, comma 3, lettera *a*), decreto-legge n. 453/1993, in considerazione degli intervenuti mutamenti sia normativi che fattuali.

La disciplina di cui alla suddetta norma è, inoltre, divenuta incostituzionale dopo l'entrata in vigore della legge 18 giugno 2009, n. 69.

L'art. 42, infatti, nel modificare l'art. 5 della legge 21 luglio 2000, n. 205, ha aggiunto il comma 1-*bis*, che, con riferimento ai giudizi pensionistici innanzi alla Corte dei conti, dispone. «I presidenti delle sezioni giurisdizionali procedono, al momento della ricezione del ricorso e secondo criteri predeterminati alla sua assegnazione ad uno dei giudici unici delle pensioni in servizio presso la sezione».

Con ciò, l'art. 42 della legge n. 69/2009 viene a modificare la c.d. «situazione normativa», operando una divaricazione, difficilmente giustificabile sul piano della coerenza e della razionalità legislativa, tra giudizi di responsabilità, siano essi di merito — per la cui assegnazione ai singoli magistrati l'art. 17, comma 2, del regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, stabilisce laconicamente che «il presidente del collegio (...) con separato provvedimento nomina il relatore» — ovvero come nel caso di specie, cautelari, da un lato, e giudizi pensionistici, dall'altro.

Sulla scorta delle superiori considerazioni, è evidente che l'attuale potere del presidente della sezione giurisdizionale di designare in modo assolutamente discrezionale ed insindacabile il magistrato per l'ulteriore fase del giudizio cautelare, riservata alla «conferma, modifica a o revoca» dei provvedimenti emanati con il decreto indicato dal comma 3 dell'art. 5, decreto-legge n. 453/1993 (convertito nella legge n. 19/1994) vanifica in pratica qualsiasi esigenza di obiettiva precostituzione del giudice. E ciò in contrasto con quanto affermato — nella sentenza n. 419 del 23 dicembre 1998 — dalla Corte costituzionale, secondo cui: «L'individuazione dell'organo giudicante deve, dunque, rispondere a regole e criteri che escludano la possibilità di arbitrio anche nella specificazione dell'articolazione interna dell'ufficio cui sia rimesso il giudizio, giacché pure nell'organizzazione della giurisdizione deve essere manifesta la garanzia di imparzialità (v. sentenza n. 272 del 1998)» (2 u.p. - Considerato in diritto).

La previsione di cui all'art. 5, comma 1-*bis*, della legge n. 205/2000, aggiunto dall'art. 42 della legge n. 69/2009, integra essa stessa, inoltre, la norma di raffronto (*tertium comparationis*) per affermare la violazione dell'art. 3, comma 1 Cost. in quanto, l'introduzione del precetto normativo sulla assegnazione delle cause pensionistiche secondo criteri



oggettivi comporta una disciplina dei giudizi cautelari in materia di responsabilità amministrativa irragionevolmente diversa da quella dei giudizi pensionistici.

Sul mutamento del *tertium comparationis* come fonte di incostituzionalità sopravvenuta si è già espressa codesta Corte, con le sentenze n. 8 del 1976, 50 e 398 del 1989, 49 del 1995.

Orbene, secondo il giudice remittente, individuato quale *tertium comparationis* l'art. 5, comma 1-*bis* della legge n. 205/2000, non vi è alcun ragionevole motivo di differenziazione normativa, per quanto concerne la disciplina della assegnazione delle cause, trattandosi di situazioni omogenee, nelle quali è fatto un trattamento diverso ai cittadini, a seconda che si tratti di giudizi di responsabilità e di giudizi pensionistici.

P. Q. M.

La Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Puglia;

Dispone la sospensione del giudizio in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale di cui in premessa;

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

Così provveduto in Bari, nella Camera di consiglio del 12 maggio 2016.

Il Giudice estensore: RAELI

16C00352

N. 258

Ordinanza del 28 luglio 2016 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia nel giudizio di responsabilità a carico di Fiorillo Luigi e Angiulli Francesco Paolo

Corte dei conti - Giudizio di responsabilità - Procedimento cautelare di sequestro conservativo - Designazione del giudice per la successiva fase di giudizio di conferma, modifica o revoca del decreto di sequestro.

– Decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, art. 5, comma 3, lett. *a*).

LA CORTE DEI CONTI

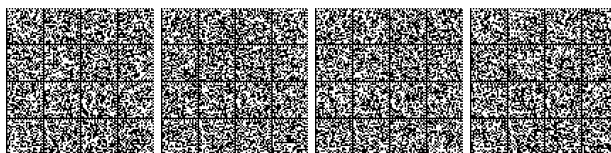
In composizione monocratica ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio, iscritto al n. 32736 del registro di segreteria, promosso nei confronti dei sig.ri Fiorillo Luigi (nato il 30 marzo 1962 a Taranto), c.f. FRLLGU62C30L049N — rapp.to e difeso dagli avv.ti Angelo Clarizia e Federico Massa, giusta mandato a margine della memoria depositata in data 14 luglio 2016 — e Angiulli Francesco Paolo (nato a Alberobello il 24 maggio 1959), c.f. NGLFNC59E24A149U — rapp.to dagli avv.ti Antonio De Feo e Mario D'Antino, giusta mandato in calce all'atto di opposizione depositato il 14 luglio 2016;

per la conferma, modifica, revoca del decreto presidenziale di autorizzazione del sequestro conservativo, emesso in data 17 giugno 2016.

Visto l'atto di intervento delle «Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici» s.r.l., depositato in data 14 luglio 2016;

Udita alla pubblica udienza del 20 luglio 2016 la relazione del consigliere dott. Vittorio Raeli;

Uditi, inoltre, l'avv. Antonio De Feo, per Angiulli Francesco Paolo; l'avv. Federico Massa, per Fiorillo Luigi; gli avv.ti Francesco Paolo Bello e Giovanni Di Cagno in rappresentanza delle «Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici» s.r.l.; il vice procuratore generale dott. Pierpaolo Grasso, in rappresentanza della Procura regionale;



Visto il ricorso per sequestro conservativo *ante causam*, depositato il 15 giugno 2016;

Visto il decreto presidenziale di autorizzazione del sequestro conservativo, emesso il 17 giugno 2016, con contestuale designazione del Giudice ex art. 5 decreto-legge n. 453/1993, convertito nella legge n. 19/1994;

Esaminati gli atti;

Considerato in fatto

Con decreto emesso in data 17 giugno 2016, il Presidente della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Puglia ha autorizzato, su ricorso del procuratore regionale, il sequestro conservativo, in favore della s.r.l. «Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici» degli immobili in proprietà del sig. Angiulli Francesco Paolo e di tutte le somme a qualsiasi titolo dovute e/o debende nei limiti di legge, al medesimo e al sig. Fiorillo Luigi, oltre alle ragioni di credito a qualsiasi titolo vantate dagli stessi e indice nel ricorso (v. pagg. 18-21) sino alla concorrenza di € 4.453.739,93 — nei confronti di Fiorillo — e di € 3.663.259,99 — nei confronti di Angiulli — ed ha designato il consigliere dott. Vittorio Raeli quale giudice per la successiva fase del giudizio di «conferma, modifica o revoca» ai sensi dell'art. 5 del decreto-legge n. 453/1993 (convertito nella legge n. 19/1994).

Il sig. Fiorillo Luigi si è costituito in giudizio, tramite gli avv.ti Angelo Clarizia e Federico Massa, che hanno depositato in data 14 luglio 2016 memoria difensiva, sollevando nel merito varie eccezioni, in rito e nel merito. Il sig. Angiulli Francesco Paolo si è costituito in giudizio, con il patrocinio degli avv.ti Antonio De Feo e Mario D'Antino, mediante atto di opposizione, depositato in pari data, nel quale i difensori hanno formulato una serie di eccezioni, in rito e nel merito.

La s.r.l. «Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici» ha dispiegato intervento *ad adiuvandum*, con il patrocinio degli avv.ti Francesco Paolo Bello e Giovanni Di Cagno, chiedendo l'integrale accoglimento delle richieste formulate dal Procuratore regionale, mediante l'atto depositato sempre in pari data.

Alla odierna udienza, le parti hanno sviluppato le rispettive deduzioni e richieste.

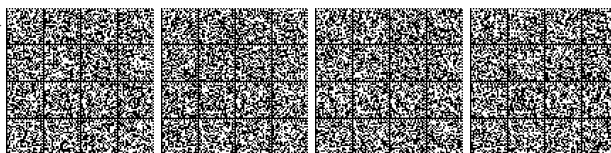
Ritenuto in diritto

1. La Sezione solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *a*), del decreto-legge n. 453/1993 (convertito nella legge n. 19/1994) nella parte in cui non prevede che la designazione del giudice sia effettuata sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, per violazione degli articoli 3, primo comma, e 25, primo comma, della Costituzione.

2. La questione di legittimità costituzionale si presenta rilevante nel presente giudizio, in quanto essendo stata effettuata la designazione dal Presidente della sezione con il decreto emesso in data 17 giugno 2016, sulla base di una valutazione assolutamente discrezionale, qualora fosse dichiarata la incostituzionalità della norma denunciata verrebbe meno la regolare costituzione di questo giudice e poiché l'interpretazione adeguatrice indicata dalla Corte costituzionale nella sentenza 17 luglio 1998, n. 272 è smentita dal «diritto vivente», ossia da una immutata prassi che ha perseverato nella interpretazione difforme, che consente l'assegnazione discrezionale.

3. Essa, oltre che rilevante, è non manifestamente infondata, per violazione degli articoli 3, primo comma, e 25, primo comma, della Costituzione, non senza aver precisato, in via preliminare, l'implausibilità di opzioni interpretative alternative che consentano di adeguare la disposizione di legge impugnata alla Costituzione.

L'impossibilità di dare alla suddetta disposizione un'interpretazione conforme a Costituzione emerge dal precedente rappresentato dalla Corte costituzionale n. 272/1998, che faceva dipendere la compatibilità della disciplina in oggetto al testo costituzionale dalla circostanza che i poteri organizzativi dei dirigenti degli uffici giudiziari si esercitassero sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, con modalità che «siano tali da garantire, comunque, la verifica *ex post* della loro osservanza». L'assoluta mancanza di criteri idonei a consentire tale controllo successivo — difettando una loro individuazione da parte del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, nell'esercizio del suo potere di autoregolamentazione — rende, pertanto, impossibile dare alla disciplina in parola una interpretazione conforme a Costituzione, nel silenzio della legge.



3.1. Deve premettersi che con ordinanza emessa in data 5 luglio 1996 (R.O. n. 1113 del 1996) è stata sollevata sempre da questo Giudice questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *a*) del decreto-legge n. 453/1993, sia pure limitatamente alla violazione dell'art. 25, primo comma, Cost.

Secondo la prospettazione seguita nell'ordinanza di rimessione, la finalità perseguita dall'art. 25, primo comma, Cost. risiede non solo nella garanzia della obiettività ed imparzialità del giudizio vista dalla parte del cittadino, ma anche nell'impedire che la scelta del giudice venga effettuata *ex post* in vista di una certa definizione della controversia, impedendo così l'emergere di quelle diverse soluzioni interpretative della stessa legge in cui si esprime l'effettivo pluralismo all'interno della magistratura. Si è detto, invero, — in dottrina, che la garanzia del giudice naturale appare segnata da una duplice anima: da un lato, canone ricollegabile alla tutela del singolo e, dall'altro, valore che attiene all'organizzazione giudiziaria e che opera nei confronti dello stesso giudice, sotto profilo della tutela della indipendenza interna. Come è noto, la Corte costituzionale, nel non prendere in considerazione quest'ultima valenza garantista del principio del giudice naturale, con sentenza 17 luglio 1998, n. 272 ha ritenuto infondata la questione «nei sensi di cui in motivazione», osservando che esiste, in linea generale, inconciliabilità fra precostituzione del giudice e discrezionalità in ordine alla sua concreta designazione e che, pertanto, il potere discrezionale dei capi degli uffici nell'assegnazione degli affari deve essere rivolto unicamente al soddisfacimento di obiettive ed imprescindibili esigenze di servizio, allo scopo di rendere possibile il funzionamento dell'ufficio e di agevolare l'efficienza, restando esclusa qualsiasi diversa finalità (4.2. Considerato in diritto).

Nell'ultima parte della motivazione, sono espone le ragioni che sono a fondamento della pronuncia di rigetto e che possono così riassumersi: la risposta ai dubbi prospettati dal remittente non passa per la via della declaratoria di incostituzionalità, ma va ricercata sul piano della organizzazione giudiziaria, nel senso che poteri organizzativi dei dirigenti degli uffici giudiziari si esercitino non — come ora — in modo discrezionale, ma sulla base di criteri oggettivi e predeterminati e senza necessità di una specifica previsione legislativa, né tanto meno di un intervento additivo della Corte costituzionale, purché le modalità adottate «siano tali da garantire, comunque, la verifica *ex post* della loro osservanza (4.3. u.p. — Considerato in diritto).

Con queste parole termina la motivazione della sentenza n. 272/1998 cit. ed è da supporre che — anche se non viene precisato — la Corte intenda riferirsi al potere di autoregolamentazione interna del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, avendo richiamato a termine di paragone la prassi del Consiglio superiore della magistratura nel settore degli affari civili.

Senonché, nei 20 anni che separano dalla ordinanza emessa in data 5 luglio 1996, il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti non ha deliberato in materia, a differenza di quanto ha fatto il Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa (C.p.g.a.), in applicazione dell'art. 19 della legge 21 luglio 2000, n. 205, che ha novellato l'art. 13, comma 1, numeri 5, 6 e 6-*bis*, legge n. 186/1982, affidando al C.p.g.a. il compito di stabilire i criteri di massima per la ripartizione degli affari consultivi e dei ricorsi rispettivamente tra le sezioni consultive e quelle giurisdizionali del Consiglio di Stato e i criteri di massima per la ripartizione dei ricorsi nelle sezioni di cui i Tribunali amministrativi regionali si compongono, nonché di determinare i criteri e le modalità per la fissazione dei carichi di lavoro dei magistrati. Nel rispetto di tali criteri sono, poi, i presidenti di ciascun Tribunale amministrativo regionale e del Consiglio di Stato, sentiti i presidenti di sezione interne, a determinare annualmente la ripartizione dei ricorsi fra le sezioni, giusta la delibera del C.p.g.a. in data 18 gennaio 2013. Stabilisce, inoltre, l'art. 9 delle disposizioni di attuazione del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Cpa) che i presidenti di ciascun Tribunale amministrativo regionale e del Consiglio di Stato che il calendario delle udienze sia fissato ogni trimestre, con l'indicazione dei magistrati chiamati a comporre i collegi giudicanti in base ai criteri stabiliti dal Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa. L'assegnazione dei fascicoli di causa ai magistrati è, infine, effettuata secondo le modalità individuate dalla delibera del C.p.g.a. dell'11 marzo 2005, che si fondano essenzialmente sul metodo del sorteggio.

Anche per quanto concerne la giustizia tributaria, è la legge — in particolare, l'art. 24, comma 1, lettera *f*) e lettera *g*), decreto legislativo n. 545 del 1992 — ad assegnare al Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria (C.p.g.t.) l'individuazione dei criteri di massima per la formazione delle sezioni e dei collegi giudicanti e per la ripartizione dei ricorsi nell'ambito delle commissioni tributarie divise in sezioni (con riferimento all'anno 2014, ad es., v. risoluzione n. 8 del 17 dicembre 2013). L'art. 6 del decreto legislativo n. 545 del 1992 prescrive, poi, che il presidente di ciascuna commissione tributaria, all'inizio di ogni anno, stabilisca con proprio decreto la composizione delle sezioni in base ai criteri fissati dal Consiglio di Presidenza per assicurare l'avvicendamento dei componenti tra le stesse.

Si può aggiungere, infine, quanto disposto dalla raccomandazione CM/Rec (2010)12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, adottata il 17 novembre 2010, al punto 24: «La distribuzione degli affari all'interno di un tribunale deve seguire criteri oggettivi predeterminati, al fine di garantire il diritto a un giudice indipendente e imparziale(...)».



Il quadro normativo preso in considerazione nella ordinanza di rimessione del 1996, con esclusivo riferimento al Csm, si è, dunque, arricchito in epoca successiva e ciò che interessa sottolineare è che il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, in assenza di specifiche disposizioni normative sul punto, non ha proceduto, nemmeno dopo la sollecitazione della sentenza n. 272/1998, alla fissazione dei criteri di massima cui i presidenti delle sezioni giurisdizionali devono attenersi nella determinazione degli organi giudicanti, così come non ha mai predisposto un sistema di verifica *ex post* della osservanza dei criteri di assegnazione delle cause ai giudici contabili, che, nella prassi degli uffici giudiziari della Corte dei conti, non sono neppure stabiliti in via preventiva dai dirigenti degli stessi, i quali provvedono alla assegnazione delle cause ai singoli giudici nell'esercizio di una attività assolutamente discrezionale, insindacabile e sganciata dalla finalità sottolineata nella sentenza n. 272/98 di «contemperare obiettività ed imparzialità con continuità e prontezza di funzioni» (4.3. — Considerato in diritto). Vale richiamare quanto affermato — sul punto — dal Consiglio di Stato, secondo cui «nessun potere, per quanto supportato da amplissima discrezionalità (con la esclusione dei c.d. atti politici, liberi nel fine) possa essere esercitato omettendo di dare contezza (seppur generica e succinta, quanto maggiore è il *quantum* di discrezionalità attribuito) dei presupposti in base ai quali si è giunti ad una data soluzione» (Sez. IV, 1° settembre 2015, n. 4098).

In definitiva, l'invito rivolto alla Corte dei conti — e, in particolare, al suo Consiglio di Presidenza — è rimasto inascoltato e la inattuazione del principio del giudice naturale precostituito per legge all'interno dell'ordinamento processuale contabile determina una ipotesi di illegittimità costituzionale sopravvenuta della norma di cui all'art. 5, comma 3, lettera a), decreto-legge n. 453/1993, in considerazione degli intervenuti mutamenti sia normativi che fattuali.

La disciplina di cui alla suddetta norma è, inoltre, divenuta incostituzionale dopo l'entrata in vigore della legge 18 giugno 2009, n. 69.

L'art. 42, infatti, nel modificare l'art. 5 della legge 21 luglio 2000, n. 205, ha aggiunto il comma 1-*bis*, che, con riferimento ai giudizi pensionistici innanzi alla Corte dei conti, dispone: «I presidenti delle sezioni giurisdizionali procedono, al momento della ricezione del ricorso e secondo criteri predeterminati alla sua assegnazione ad uno dei giudici unici delle pensioni in servizio presso la sezione».

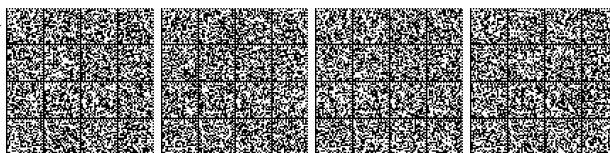
Con ciò, l'art. 42 della legge n. 69/2009 viene a modificare la c.d. «situazione normativa», operando una divaricazione, difficilmente giustificabile sul piano della coerenza e della razionalità legislativa, tra giudizi di responsabilità, siano essi di merito — per la cui assegnazione ai singoli magistrati l'art. 17, comma 2, del regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, stabilisce laconicamente che «il Presidente del collegio (...) con separato provvedimento nomina il relatore» — ovvero come nel caso di specie, cautelari, da un lato, e giudizi pensionistici, dall'altro.

Sulla scorta delle superiori considerazioni, è evidente che l'attuale potere del Presidente della sezione giurisdizionale di designare in modo assolutamente discrezionale ed insindacabile il magistrato per l'ulteriore fase del giudizio cautelare, riservata alla «conferma, modifica o revoca» dei provvedimenti emanati con il decreto indicato dal comma 3 dell'art. 5 decreto-legge n. 453/1993 (convertito nella legge n. 19/1994) vanifica in pratica qualsiasi esigenza di obiettività precostituzione del giudice. E ciò in contrasto con quanto affermato — nella sentenza n. 419 del 23 dicembre 1998 — dalla Corte costituzionale, secondo cui: «L'individuazione dell'organo giudicante deve, dunque, rispondere a regole e criteri che escludono la possibilità di arbitrio anche nella specificazione dell'articolazione interna dell'ufficio cui sia rimesso il giudizio, giacché pure nell'organizzazione della giurisdizione deve essere manifesta la garanzia di imparzialità (v. sentenza n. 272 del 1998)» (2 u.p. Considerato in diritto).

La previsione di cui all'art. 5, comma 1-*bis*, della legge n. 205/2000, aggiunto dall'art. 42 della legge n. 69/2009, integra essa stessa, inoltre, la norma di raffronto (*tertium comparationis*) per affermare la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., in quanto, l'introduzione del precetto normativo sulla assegnazione delle cause pensionistiche secondo criteri oggettivi comporta una disciplina dei giudizi cautelari in materia di responsabilità amministrativa irragionevolmente diversa da quella dei giudizi pensionistici.

Sul mutamento del *tertium comparationis* come fonte di incostituzionalità sopravvenuta si è già espressa codesta Corte, con le sentenze numeri 8 del 1976, 50 e 398 del 1989, 49 del 1995.

Orbene, secondo il giudice remittente, individuata quale *tertium comparationis* l'art. 5, comma 1-*bis* della legge n. 205/2000, non vi è alcun ragionevole motivo di differenziazione normativa, per quanto concerne la disciplina della assegnazione delle cause, trattandosi di situazioni omogenee, nelle quali è fatto un trattamento diverso ai cittadini, a seconda che si tratti di giudizi di responsabilità e di giudizi pensionistici.



P.Q.M.

La sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Puglia, dispone la sospensione del giudizio in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale di cui in premessa;

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

Così provveduto in Bari, nella camera di consiglio del 20 luglio 2016.

Il Giudice est.: RAEI

16C00353

N. 259

*Ordinanza del 29 luglio 2016 del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia
sul ricorso proposto da Fiandaca Lydia contro Presidente del Consiglio dei ministri e altri*

Impiego pubblico - Riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici - Criteri per la determinazione dei compensi professionali degli avvocati e dei procuratori dello Stato.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2010 (*recte*: 2014), n. 114, art. 9.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA

(SEZIONE SECONDA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1662 del 2014, proposto da Lydia Fiandaca, rappresentata e difesa dall'avv. Costantino Ventura, con domicilio eletto presso il suo studio in Bari, Via Dante, 11;

Contro Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, Avvocatura generale dello Stato, in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari, domiciliataria in Bari, Via Melo, 97; Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bari, Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli;

Nei confronti di Carlotta D'Alessandro;

Per l'accertamento del proprio diritto e/o interesse a partecipare alla ripartizione delle competenze e degli onorari spettanti agli avvocati e ai procuratori dello Stato nelle misure e secondo le modalità stabilite dagli articoli 21 regio decreto n. 1411/1933 e 1, comma 457, legge n. 147/2013, con condanna, anche generica, delle amministrazioni resistenti, previa declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 9, decreto-legge n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014;

Visto il ricorso ed i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 marzo 2016 la dott.ssa Paola Patatini e uditi per le parti i difensori avv. Costantino Ventura, per la ricorrente e avv. dello Stato Gianni De Bellis, per le Amministrazioni;

L'odierna ricorrente, già magistrato ordinario in servizio presso il Tribunale di Trani a far data dal 7 settembre 2009, ha partecipato, superandolo, al concorso da procuratore dello Stato, bandito con decreto dell'Avvocato generale



del 23 novembre 2011, nel quale era espressamente previsto che «ai vincitori del concorso nominati procuratori alla 1ª classe di stipendio sarà corrisposto lo stipendio annuo lordo spettante in base all'applicazione delle disposizioni vigenti all'epoca della nomina, oltre agli emolumenti di cui all'art. 27 della legge 3 aprile 1979, n. 103 e 2 della legge 6 agosto 1984, n. 425».

In data 29 gennaio 2014 è stata nominata procuratore dello Stato alla 1ª classe di stipendio ed in data 1º marzo 2014 ha preso servizio presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari, ove attualmente presta servizio.

In data 24 giugno 2014 veniva pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* il decreto-legge n. 90 del 24 giugno 2014, successivamente convertito in legge n. 114 dell'11 agosto 2014, che ha sensibilmente inciso sul trattamento economico fino ad allora goduto dagli avvocati e procuratori dello Stato.

Espono invero la parte che, prima della riforma, il trattamento economico complessivo, disciplinato a regime dal regio decreto n. 1611/1933 e successive modifiche ed in via transitoria dall'art. 1, comma 457 della legge n. 147/2013, era articolato in una componente fissa, parametrata alla qualifica rivestita, alla classe di stipendio e all'anzianità di servizio, ed in una componente variabile in funzione dell'esito delle controversie patrociniate, costituita da una quota degli onorari che venivano riscossi all'esito dei giudizi definiti con sentenza favorevole per l'amministrazione, sia che tale pronuncia contenesse la condanna alle spese della controparte, sia che ne disponesse la compensazione totale o parziale, sia che dopo la pronuncia favorevole si raggiungesse una transazione.

L'art. 21 del sopra citato regio decreto prevedeva infatti che, nel caso di pubblica amministrazione «vittoriosa», l'Avvocatura dello Stato curasse l'esazione delle competenze nei confronti delle controparti, poste a loro carico, e che tali somme venissero ripartite per sette decimi tra gli avvocati e procuratori di ciascun ufficio in base alle norme del regolamento e per tre decimi in misura uguale fra tutti gli avvocati e procuratori dello Stato.

Negli altri casi di compensazione delle spese o successiva transazione, l'Erario avrebbe invece corrisposto all'Avvocatura dello Stato la metà delle competenze di avvocato e di procuratore che sarebbero state liquidate nei confronti del soccombente.

Questo regime è stato poi parzialmente modificato dall'art. 1, comma 457, della legge n. 147, che ha disposto temporaneamente (per il triennio 2014-2016), una riduzione dei compensi liquidati a seguito di sentenza favorevole per la pubblica amministrazione.

In tale contesto è dunque intervenuto il decreto-legge n. 90/2014, poi convertito in legge n. 114/2014, il quale, incidendo sulla componente variabile del trattamento economico complessivo, costituita dagli onorari, ha di fatto azzerato le spese compensate e quelle derivanti da transazione, riducendo invece al 50% quelle poste a carico delle controparti.

In particolare, l'art. 9 del citato decreto-legge, per quanto qui di interesse:

ha espressamente abrogato il comma 457, dell'art. 1, legge n. 147/2013 ed il terzo comma dell'art. 21 del regio decreto n. 1611, relativi alla misura delle competenze da liquidare per i casi di compensazione delle spese quando l'amministrazione non sia rimasta soccombente;

ha incluso i compensi professionali nel limite retributivo di cui all'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, convertito con la legge 22 dicembre 2011, n. 214;

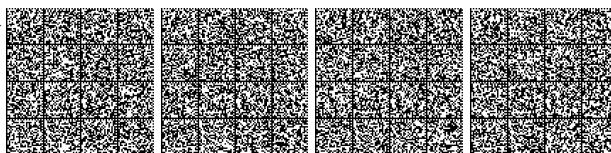
ha stabilito che nell'ipotesi di sentenza favorevole con condanna della controparte alle spese, solo il 50% delle somme recuperate sia ripartito tra gli avvocati e procuratori dello Stato secondo le previsioni regolamentari dell'Avvocatura dello Stato; che un ulteriore 25% delle suddette somme sia destinato a borse di studio per lo svolgimento della pratica forense presso l'Avvocatura dello Stato ed il rimanente 25% sia destinato al fondo per la riduzione della pressione fiscale di cui all'art. 1, comma 431, della legge n. 147 del 2013;

nei casi di integrale compensazione delle spese, ha invece stabilito che ai soli dipendenti delle amministrazioni pubbliche, escluso il personale dell'Avvocatura dello Stato, siano corrisposti compensi professionali in base alle norme regolamentari o contrattuali vigenti e nei limiti dello stanziamento già previsto;

ha infine previsto che i regolamenti dell'Avvocatura dello Stato prevedano i criteri per il riparto delle somme recuperate, in base al rendimento individuale, secondo criteri oggettivamente misurabili che tengano conto tra l'altro della puntualità negli adempimenti processuali.

Ritenendo quindi che la nuova disciplina riduca illegittimamente il trattamento economico ad essa spettante alla luce della più che secolare normativa previgente, la ricorrente ha proposto il presente giudizio al fine di accertare il proprio diritto alla corresponsione degli onorari professionali nella misura in precedenza prevista, con condanna delle amministrazioni intimiate al pagamento degli importi dovuti.

Le censure articolate riguardano sostanzialmente l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui al decreto-legge n. 90, come successivamente convertito, atteso che secondo la parte, queste violerebbero numerosi parametri



costituzionali — segnatamente gli articoli 3, 23, 25, 36, 53, 77, 97 e 117 Cost., nonché norme della CEDU; in particolare, l'art. 1, Prot. Add. CEDU, e l'art. 6 CEDU.

Le amministrazioni intimate si sono costituite in giudizio, eccependo preliminarmente l'incompetenza territoriale di questo TAR in favore di quello laziale, in considerazione dell'impugnazione, fatta inizialmente col ricorso, di atti — quali il regolamento sui criteri di determinazione del rendimento individuale adottato con decreto dell'Avvocato generale n. 12761/2014 — destinati ad esplicare effetti nei confronti di tutti gli avvocati e procuratori dello Stato, presso le varie sedi di servizio dislocate in tutto il territorio nazionale.

In riscontro a quanto eccepito, in data 6 marzo 2015 la ricorrente ha formalmente rinunciato alla richiesta accessoria di annullamento degli atti indicati nel ricorso, dichiaratamente proposta con finalità cautelative e tuzioristiche, insistendo per l'accoglimento della domanda principale di accertamento dei propri diritti, previa declaratoria di illegittimità costituzionale.

Alla pubblica udienza del 22 marzo 2016, fissata su rinvio, la causa è passata in decisione.

I. Le censure poste all'attenzione del Collegio vertono unicamente sulla legittimità costituzionale dell'art. 9, decreto-legge n. 90/2014, come successivamente convertito, il quale, come sopra visto, ha inciso in maniera sensibile sui compensi spettanti agli avvocati e ai procuratori dello Stato, categoria, quest'ultima, in cui rientra l'odierna ricorrente.

La questione invero è stata in precedenza affrontata da altri giudici, i quali tuttavia sono giunti a conclusioni tra loro divergenti (nel senso della compatibilità costituzionale della norma, TAR Puglia, Lecce, Sezione I, sentenza n. 170 del 20 gennaio 2016; nel senso opposto, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale, TRGA, Trento, ordinanza n. 138 del 10 marzo 2016; TAR Molise, Campobasso, Sezione I, ordinanza n. 161 del 25 marzo 2016).

II. Ad avviso di questo Collegio, le argomentazioni esposte dalle parti e i precedenti sul punto inducono a ritenere le questioni sollevate rilevanti e non manifestamente infondate ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, sia pure nei termini che seguono.

III. In merito al profilo della rilevanza, va infatti osservato che è unicamente l'applicazione delle disposizioni di cui è dubbia la compatibilità costituzionale ad impedire alla ricorrente di ottenere il bene della vita richiesto, potendosi da ciò ricavare il primo requisito per l'ammissibilità della questione di costituzionalità.

Il criterio della rilevanza implica appunto un'incidenza pregiudiziale, attuale e non meramente eventuale della questione dedotta nel procedimento *a quo*, condizione che si verifica allorché il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione stessa e, pertanto, il giudice non possa prescindere dalla norma che è chiamato ad applicare per la prosecuzione/definizione del giudizio.

È quindi evidente, nel caso in esame, la ricorrenza del requisito in parola, in quanto la definizione della domanda di accertamento del diritto al conseguimento dei compensi professionali senza le decurtazioni e le limitazioni previste dall'art. 9 del decreto-legge n. 90/2014, avanzata col ricorso, presuppone necessariamente la declaratoria di incostituzionalità di tale disciplina, che per il suo contenuto univoco e, per alcuni profili, di immediata applicazione, non si presta, tra l'altro, in alcun modo ad una interpretazione costituzionalmente orientata.

IV. Con riferimento alla non manifesta infondatezza della questione, il Collegio deve precisare che il dubbio sulla compatibilità costituzionale si presenta solo per alcune delle questioni sollevate dalla ricorrente.

IV.1. La prima di tali questioni, già scrutinata dal TRGA di Trento e dal TAR Molise con le ordinanze sopra citate, riguarda l'ammissibilità stessa del decreto-legge ai sensi dell'art. 77 Cost., e la possibilità di introdurre una vera e propria riforma strutturale del trattamento economico spettante agli avvocati e ai procuratori dello Stato con tale strumento.

Invero, tra i requisiti espressamente richiesti dall'art. 77 Cost., nonché dall'art. 15, legge n. 400/1988 — «norma che, pur non avendo sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge» (Corte cost., n. 22/2012; n. 220/2013), vi è innanzitutto quello dell'omogeneità del contenuto, requisito che pare invece mancare a fronte dei cinquantaquattro articoli del decreto-legge n. 90, attenenti ad ambiti materiali diversi ed eterogenei.

Non sono inoltre indicate nel preambolo le circostanze straordinarie di necessità ed urgenza, invece espressamente richieste per la decretazione d'urgenza.

Invero, in nessuna parte del preambolo si fa riferimento alle circostanze straordinarie che giustificerebbero la definitiva riforma degli onorari spettanti agli avvocati e procuratori dello Stato, neppure sotto forma di esigenza di contenimento o limitazione della spesa pubblica, il cui riferimento è contenuto nella sola Relazione governativa.

Né si riscontra corrispondenza alcuna tra il contenuto dell'art. 9, decreto-legge n. 90 — ovvero la riforma degli onorari dell'Avvocatura dello Stato — ed il titolo dello stesso, «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari».



Non può neppure ritenersi che la mancanza, nel caso di specie, dei presupposti indispensabili per la decretazione d'urgenza possa poi essere sanata dalla legge di conversione, come affermato dallo stesso Giudice delle leggi dalla sentenza n. 29/1995 in poi.

Tali considerazioni, sinteticamente riassunte, sono state già condivisibilmente espresse dai due Tribunali amministrativi.

Pertanto, possono riportarsi integralmente le ragioni che questi hanno posto a fondamento della rimessione degli atti alla Corte costituzionale:

«l'art. 77, commi secondo e terzo, della Costituzione prevede la possibilità per il Governo di adottare, sotto la propria responsabilità, atti con forza di legge (nella forma del decreto-legge) come ipotesi eccezionale, subordinata al rispetto di condizioni precise. Tali atti, qualificati dalla stessa Costituzione come «provvisori», devono risultare fondati sulla presenza di presupposti «straordinari» di necessità ed urgenza e devono essere presentati, il giorno stesso della loro adozione, alle Camere, ai fini della conversione in legge, conversione che va operata nel termine di sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Ove la conversione non avvenga entro tale termine, i decreti-legge perdono la loro efficacia fin dall'inizio, salva la possibilità per le Camere di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge non convertiti.

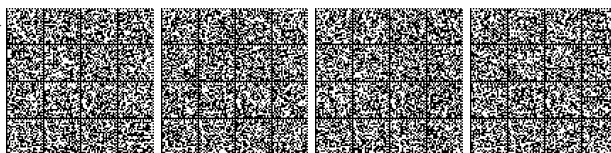
Al riguardo la Corte costituzionale (che, inizialmente, aveva reputato la legge di conversione quale atto di novazione della fonte, il che rendeva impossibile lo scrutinio sui presupposti del decreto-legge una volta intervenuta la conversione, *cf.* sentenza n. 108 del 1986), a partire dalla metà degli anni novanta del secolo scorso ha affermato che «la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura in primo luogo un vizio di illegittimità costituzionale del decreto-legge che risulti adottato al di fuori dell'ambito applicativo costituzionalmente previsto». La Corte ha altresì precisato che lo scrutinio di costituzionalità «deve svolgersi su un piano diverso» rispetto all'esercizio del potere legislativo, in cui «le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti». Ha specificato al riguardo che «il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità», deve «risultare evidente», e che tale difetto di presupposti, «una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio in procedendo della relativa legge». Ha perciò escluso, con ciò, l'eventuale efficacia sanante di quest'ultima, dal momento che «affermare che tale legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto, significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie» (sentenze n. 128 del 2008; n. 171 del 2007; n. 29 del 1995).

La Corte ha poi precisato che il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali di cui all'art. 77, secondo comma, si ricollega «ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico», e che l'urgente necessità del provvedere «può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare». In tale ottica, la Corte ha conferito rilievo anche all'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che «pur non avendo, in sé e per sé rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità ... costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento» (sentenza n. 22 del 2012 sul cosiddetto «decreto milleproroghe»).

... Ora, applicando gli insegnamenti della Corte costituzionale, occorre verificare se la «evidente» carenza del requisito della straordinarietà, del caso di necessità e di urgenza di provvedere, renda la prospettata questione non manifestamente infondata.

Al riguardo si osserva che l'epigrafe del decreto reca l'intestazione «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari».

Il preambolo del decreto così recita: «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni volte a favorire la più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici, a realizzare interventi di semplificazione dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici e ad introdurre ulteriori misure di semplificazione per l'accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi della pubblica amministrazione; Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di introdurre disposizioni volte a garantire un miglior livello di certezza giuridica, correttezza e trasparenza delle procedure nei lavori pubblici, anche con riferimento al completamento dei lavori e delle opere necessarie a garantire lo svolgimento dell'evento Expo 2015; Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per l'efficiente



informatizzazione del processo civile, amministrativo, contabile e tributario, nonché misure per l'organizzazione degli uffici giudiziari, al fine di assicurare la ragionevole durata del processo attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi e il più efficace impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione».

A sua volta, l'art. 9 all'esame è parte del titolo I rubricato «Misure urgenti per l'efficienza della p.a. e per il sostegno dell'occupazione» e del capo I denominato «Misure urgenti in materia di lavoro pubblico». Gli articoli del capo dispongono, principalmente, in materia di ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni, di semplificazione e flessibilità nel turn-over, di mobilità obbligatoria e volontaria, di assegnazione di nuove mansioni, di divieto di incarichi dirigenziali a soggetti in quiescenza, di prerogative sindacali, di incarichi negli uffici di diretta collaborazione.

... Occorre ora ricordare che, ai sensi dell'art. 15, comma 1, della legge n. 400 del 1988, i decreti-legge sono presentati per l'emanazione «con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione», mentre il comma 3 sancisce che «i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo».

Ebbene, il dubbio di costituzionalità dell'art. 9 del decreto-legge n. 90 del 2014 insorge in relazione alla circostanza che nessun collegamento pare ravvisabile tra le riportate premesse e le previsioni normative di cui si prospetta l'illegittimità costituzionale.

Difatti, il primo paragrafo del preambolo fa riferimento a interventi organizzativi e semplificatori nella e della Pubblica amministrazione, il secondo alle procedure dei lavori pubblici, il terzo all'informatizzazione processuale. Ambiti, dunque, che con la disposizioni di cui si discute — volta a riformare la struttura degli onorari degli avvocati dello Stato e degli altri enti pubblici nell'ottica del contenimento della spesa pubblica — non sembrano aver nulla a che vedere. Appare dunque carente il rapporto tra la norma censurata e l'elemento funzionale — finalistico proclamato nel preambolo, come espressamente richiesto dalla Corte costituzionale.

Per converso, in nessun punto del preambolo è stato dato conto delle ragioni di necessità e di urgenza che imponevano l'adozione — a mezzo di decreto-legge — delle disposizioni di riforma strutturale degli onorari all'Avvocatura dello Stato di cui all'art. 9. L'infrazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione appare, quindi, questione non manifestamente infondata.

A tale stregua occorre ancora rammentare che la Corte costituzionale ha specificato come «l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed “i provvedimenti provvisori con forza di legge”», di cui all'art. 77, e che «il presupposto del “caso” straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno», per cui «la scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il “caso” che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale» (sentenza n. 22 del 2012).

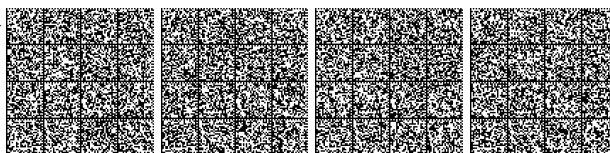
Ne discende che l'immissione delle disposizioni all'esame (come si è detto, di riforma strutturale degli onorari) nel corpo di un decreto-legge volto, dichiaratamente, alla «più razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici, a realizzare interventi di semplificazione dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici e a introdurre ulteriori misure di semplificazione per l'accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi della pubblica amministrazione», non vale a trasmettere alle stesse — che appaiono quindi dissonanti — il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate invece tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità.

Per altro, ma correlato, profilo, occorre osservare che l'art. 9 contiene anche alcune misure che non sono «auto-applicative», ossia «di immediata applicazione» come sancito dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988.

Sul punto si rileva che, nonostante sia previsto che la nuova disciplina si applichi alle sentenze pubblicate dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 90 del 2014, il comma 8 stabilisce però che il nuovo regime dei compensi (nella parte che riconosce il 50 per cento delle somme recuperate - commi 3, 4 e 5, secondo e terzo periodo del comma 6) può trovare applicazione solo a decorrere dall'introduzione, nei regolamenti dell'Avvocatura dello Stato, di regole che prevedano criteri di riparto delle somme «in base al rendimento individuale, secondo criteri oggettivamente misurabili che tengano conto tra l'altro della puntualità negli adempimenti processuali».

Sicché, trova ulteriore conferma il dubbio circa la concreta sussistenza del caso straordinario di necessità e di urgenza, il solo che può legittimare il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento» (cfr. TRGA Trento, ord. n. 138/2016).

IV.2. Accanto alla suddetta questione, il Collegio, come anticipato, condivide le perplessità espresse da parte ricorrente anche in ordine ad ulteriori profili.



Parte ricorrente ha, infatti, dedotto la violazione del principio della tutela dell'affidamento, di cui agli articoli 3, 25 e 117 Cost.; quest'ultimo per violazione dell'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo, atteso che la stessa, una volta superato il concorso da procuratore dello Stato, ha espressamente optato per l'Avvocatura dello Stato, con conseguente cancellazione dal ruolo dell'organico della magistratura ordinaria, ragionevolmente indotta dalla previsione contenuta nello stesso bando di concorso, di corresponsione dello stipendio annuo lordo, «oltre agli emolumenti di cui all'art. 27 della legge n. 103/1979 e art. 2, legge n. 425/1984», emolumenti cancellati però dall'art. 9, decreto-legge n. 90/2014.

Il Collegio ritiene che tale disposizione si ponga invero in contrasto con le norme costituzionali richiamate, atteso che sia la Corte costituzionale, che quella Europea, hanno sempre censurato la violazione del principio di affidamento allorché le disposizioni «trasmodino in un regolamento irragionevole, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate su disposizioni di leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (Corte cost., n. 92/2013).

Il Giudice di legittimità infatti, pur affermando che, ad eccezione fatta per la materia penale ove vige il principio di irretroattività della legge di cui all'art. 25 Cost., non possa ritenersi interdetto al legislatore di intervenire in *peius* su diritti soggettivi perfetti relativi a rapporti di durata, ha comunque più volte evidenziato la necessità che tale modifica sia in ogni caso giustificata da esigenze eccezionali ed idonee ad imporre «sacrifici eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso» (Corte cost., n. 223/2012).

L'art. 9 del decreto-legge n. 90 è invece intervenuto in via definitiva, introducendo una modifica «a regime» tutt'altro che transeunte, di disposizioni che disciplinano, da oltre un secolo, il trattamento economico dell'Avvocatura erariale, imponendo un sacrificio arbitrario, in quanto richiesto ai soli avvocati e procuratori dello Stato — per un organico di poco più di 300 unità — e non già agli altri avvocati dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

La lesione del legittimo affidamento comporta inoltre la violazione dell'art. 117 Cost., quale norma interposta con riferimento all'art. 6 CEDU.

La Corte Europea ha infatti affermato che il principio della preminenza del diritto e lo stesso concetto di processo equo di cui all'art. 6 CEDU, ostano ad un intervento legislativo retroattivo, a meno che esso non sia giustificato da un motivo imperativo di interesse generale, motivo che non può però ravvisarsi nell'ottenimento di un beneficio finanziario per lo Stato.

La disposizione censurata nella specie comporta, invece, con effetti retroattivi, un'irragionevole ingerenza nei diritti già assicurati dalla legge, all'unico scopo di ottenere un beneficio finanziario.

Invero, da un lato, l'aver azzerato i compensi in caso di compensazione delle spese comporta un indubbio beneficio economico per l'Erario non più tenuto al versamento all'Avvocatura della metà delle competenze che sarebbero state liquidate nei confronti del soccombente; dall'altro, l'aver previsto che una parte delle competenze liquidate in caso di sentenza favorevole, e riscosse dalla stessa Avvocatura, vada devoluta al fondo per la riduzione della pressione fiscale, configura sicuramente un arricchimento per le casse dello Stato.

IV.3. Non manifestamente infondata è poi la questione sollevata con riferimento agli articoli 3 e 53 Cost.

Sul punto, il Collegio concorda infatti con le argomentazioni di parte sulla natura tributaria del prelievo degli onorari applicato nei confronti degli avvocati e dei procuratori dello Stato.

In tal senso, depongono in primo luogo le formule utilizzate dal legislatore.

Un riconoscimento esplicito è invero contenuto nella Relazione governativa, nella quale si legge espressamente «il compenso (relativo alle ipotesi di compensazione e transazione) viene a gravare interamente sulle finanze pubbliche», e «l'avocazione della maggiore percentuale del 90 per cento residuo (degli onorari recuperati dalla controparti) alle finanze pubbliche comporta un comprensibile vantaggio per le stesse».

Lo stesso art. 9 ha previsto, nelle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti, che una parte delle somme prelevate (in precedenza spettanti per intero all'Avvocatura dello Stato), sia oggi incamerata dallo Stato e destinata per il 25% a borse di studio per la pratica forense, ed il restante 25% al fondo per la riduzione della pressione fiscale.

Deve ritenersi quindi che la decurtazione in oggetto rivesta carattere tributario, «trattandosi all'evidenza di una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinata a sovvenire le pubbliche spese. La *ratio* della disposizione censurata, in altri termini, è quella di reperire risorse per l'erario» (Corte cost. n. 223/2012).

La Corte costituzionale ha più volte affermato che, indipendentemente dal nomen iuris attribuito dal legislatore, al fine di valutare se una decurtazione patrimoniale definitiva integri un tributo, occorre interpretare la disciplina sostanziale che la prevede alla luce dei criteri indicati dalla giurisprudenza costituzionale come caratterizzanti la nozione



unitaria di tributo; e cioè: doverosità della prestazione, mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti, nonché collegamento di tale prestazione con la pubblica spesa, in relazione ad un presupposto economicamente rilevante (explurimis, sentenze n. 141/2009, n. 335 e n. 64/2008, n. 334/2006, n. 73/2005).

Un tributo consiste, quindi, in un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva» (sentenza n. 102/2008); indice che deve esprimere l' idoneità di tale soggetto all' obbligazione tributaria (sentenze n. 91/1972, n. 97/1968, n. 89/1966, n. 16/1965, n. 45/1964).

I tre criteri, come visto, ricorrono tutti nella fattispecie in esame, atteso che gli onorari percepiti dagli avvocati e procuratori dello Stato hanno indubbia natura retributiva e la loro decurtazione corrisponde «alle urgenti necessità di contenimento della spesa pubblica».

Inoltre, alla decurtazione non corrisponde alcuna modifica proporzionale del rapporto sinallagmatico, perché i carichi lavorativi sono rimasti inalterati, quando non aumentati.

Infine, le maggiori risorse conseguite dall' Erario sono espressamente destinate alle finanze pubbliche.

Ravvisata dunque la natura tributaria della decurtazione in esame, il Collegio non ritiene che questa sia immune dalle censure di illegittimità prospettate con riferimento agli articoli 3 e 53 sopra visti.

Come ricordato dalla Corte in merito al blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo dei magistrati, «la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria; ma esige invece un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (articoli 2 e 3 della Costituzione)» (sentenza n. 341 del 2000). Pertanto, il controllo della Corte in ordine alla lesione dei principi di cui all' art. 53 Cost., come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all' art. 3 Cost., consiste in un «giudizio sull' uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell' imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell' entità dell' imposizione» (sentenza n. 111 del 1997). (Corte cost. n. 223/2012).

Nella specie, pure considerando al giusto la discrezionalità legislativa in materia, non può non rilevarsi come l' introduzione di una imposta speciale, sotto forma di decurtazione degli onorari, in relazione soltanto alle competenze degli avvocati e procuratori dello Stato — che costituiscono una buona parte del loro reddito da lavoro — si ponga in contrasto con il principio della parità di prelievo, a parità di presupposto d' imposta economicamente rilevante.

Analogamente infatti a quanto rilevato dalla Corte nel caso del blocco degli adeguamenti retributivi dei magistrati, l' irragionevolezza risiede nella disposizione in esame nella ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi.

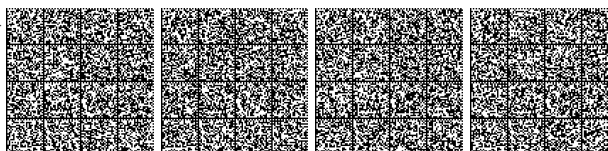
La difficoltà della situazione economica che lo Stato deve affrontare, infatti, non può giustificare una deroga, anche in queste condizioni, del rispetto dei principi fondamentali dell' ordinamento costituzionale, in primo luogo quello di uguaglianza, sul quale fonda lo stesso ordinamento.

In altre parole, la decurtazione in questione si ritiene illogica laddove si tenga conto che, non solo incide su una platea davvero ristretta di soggetti passivi pari a soli 320 unità, ma la stessa opera nei soli casi di sentenza favorevole con spese a carico delle controparti private, non già dell' Erario — ipotesi che si verificava semmai nel precedente regime per il caso di compensazione delle spese o successiva transazione.

Trattenendo infatti il 50 % delle somme spettanti agli avvocati e ai procuratori dello Stato, per destinarlo a borse di studio ed al fondo per la riduzione della pressione fiscale, lo Stato non attua una misura di riduzione di spese gravanti sulle risorse pubbliche, piuttosto si arricchisce (ingiustificatamente) del corrispondente ammontare, in quanto tali somme in precedenza non sarebbero comunque state elargite dall' Erario, venendo invece riscosse dall' Avvocatura stessa in danno della controparte privata.

Pertanto, più che contenimento della spesa pubblica, la decurtazione realizza di fatto un' avocazione di maggiori somme alle finanze pubbliche, con evidente vantaggio delle stesse, al di fuori di ogni rapporto sinallagmatico, determinando un irragionevole effetto discriminatorio.

Invero, il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, possono implicare, come riconosciuto dalla Corte costituzionale (sent. n. 310/2013), sacrifici gravosi che si giustificano in relazione alla crisi economica in cui versa il Paese e alla necessità di rispettare gli impegni assunti in sede europea.



Gli interventi che ne derivano però, per superare il vaglio di legittimità, devono applicarsi all'intero comparto pubblico ed imporre, sia pur con provvedimenti modulati sulla base dei diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono, limiti e restrizioni generali, «in una dimensione solidaristica».

Nella specie, i commi 3 e 6 dell'art. 9 del decreto-legge n. 90/2014 hanno di fatto previsto la decurtazione degli onorari, si ribadisce, solo per gli avvocati e i procuratori dello Stato, atteso che mentre agli avvocati delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato è accordata la possibilità di acquisire le somme liquidate in favore dell'ente patrocinato anche in misura integrale, secondo quanto previsto nei rispettivi regolamenti, per l'Avvocatura erariale una tale possibilità è limitata ex ante al 50%, quando non del tutto esclusa per i casi di sentenza favorevole con compensazione delle spese (ove invece gli altri avvocati pubblici incontrano il solo limite dello stanziamento di bilancio per l'anno 2013).

Tale disparità di trattamento non pare trovare tuttavia la sua *ratio* negli obiettivi di perequazione perseguiti con riferimento alle categorie dirigenziali della pubblica amministrazione, né pare potersi giustificare con la circostanza addotta dalla difesa erariale, secondo cui tutte le altre categorie di dipendenti pubblici sarebbero state destinatarie di interventi di riduzione o di blocco retributivo.

In primo luogo, infatti, l'attività svolta dagli avvocati dello Stato e degli altri enti pubblici ha natura professionale e non può essere assimilata a quella di impiegato ovvero dirigente, senza violare il principio di uguaglianza.

In secondo luogo — come già evidenziato dal TAR Molise nel rimettere la questione alla Corte — non va trascurato il particolare statuto che regola l'attività degli avvocati dello Stato i quali, a differenza di quelli pubblici, appartengono ad un plesso organizzativo distinto rispetto a quello dell'ente (lo Stato) che essi sono chiamati difendere; particolare statuto che, se vale a garantire al plesso una posizione di maggiore indipendenza rispetto a quella degli altri avvocati, non può giustificare un trattamento economico peggiore rispetto a questi ultimi, nei cui ruoli non mancano difensori, specie in posizione apicale, che godono spesso di un trattamento economico superiore a quello degli avvocati dello Stato.

Ne deriva che «I dubbi di costituzionalità non si sarebbero posti qualora il provvedimento contestato, anziché identificare specificamente negli Avvocati dello Stato i destinatari della deroga, avesse stabilito la limitazione del riconoscimento delle competenze nei confronti di tutti gli avvocati di enti pubblici che superassero nella quota fissa una determinata retribuzione; ciò in linea con la richiamata giurisprudenza costituzionale secondo cui la prioritaria azione di risanamento delle finanze, pur legittimando l'adozione di misure che comportano sacrifici per le categorie di volta in volta incise, non può non essere condotta nel rispetto del fondamentale principio di ragionevolezza e deve avere riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego sia pure valorizzando le distinzioni statutarie esistenti» (TAR Molise, n. 161/2016 cit.).

V. Le considerazioni fin qui esposte fondano, quindi, il giudizio di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 del decreto-legge n. 90 del 2014, di «Riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici», per contrasto con gli articoli 77, 3, 25, 53 e 117 Cost. con riferimento all'art. 6 CEDU, nei termini e per le ragioni sopra esposte.

VI. Tanto premesso, questo Tribunale solleva questione di legittimità costituzionale nei termini sopra enunciati, con rimessione degli atti di causa alla Corte e sospensione del giudizio fino alla sua decisione e pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 79 e 80 c.p.a. e 295 c.p.c.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Bari, Sezione Seconda, pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, visti gli articoli 79, comma 1, c.p.a. e 23, legge n. 87/1953, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, decreto-legge n. 90/2014, come convertito in legge n. 114/2010, in relazione agli articoli 77, 3, 25, 53, e 117 Cost. con riferimento all'art. 6 CEDU, dispone la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Rinvia ogni definitiva statuizione nel merito e sulle spese di lite all'esito del promosso giudizio incidentale ai sensi degli articoli 79 e 80 c.p.a.

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alla parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera e del Senato.



Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 22 marzo 2016 con l'intervento dei magistrati:

Giacinta Serlenga, Presidente FF;
Paola Patatini, referendario, estensore;
Flavia Risso, referendario.

Il Presidente: SERLENGA

L'estensore: PATATINI

16C00354

N. 260

*Ordinanza del 26 aprile 2016 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
sul ricorso proposto da Nardelli Assunta contro Azienda ASL Roma C*

Impiego pubblico - Giurisdizione nelle controversie di lavoro - Controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30 giugno 1998 - Attribuzione alla giurisdizione del giudice amministrativo soltanto qualora le relative azioni siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000.

- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), art. 69, comma 7.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA QUATER)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 9329 del 2007, proposto da Nardelli Assunta, rappresentata e difesa dagli avv. Salvatore Scala e Sabatino Rainone, coi quale ha eletto domicilio in Roma, via Ottaviano n. 9, presso S.G.E. - Studio giuridico economico;

Contro Azienda USL Roma C, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Barbara Bentivoglio e Gabriella Mazzoli, con domicilio eletto presso questi in Roma, viale dell'Arte n. 68;

Per l'accertamento della responsabilità dell'Azienda convenuta nella causazione dell'infortunio sul lavoro subito dalla ricorrente il 2 luglio 1997 e per il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali dalla stessa patiti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Azienda USL Roma C;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 aprile 2016 il dott. Alfredo Storto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. La ricorrente ha adito questo Tribunale chiedendo il risarcimento dei danni subiti per un c.d. «infortunio in itinere».

1.1. Ha allegato a tale fine:

a) di essere dipendente a tempo determinato dell'AUSL Roma C (poi ASL Roma C) sin dal 20 giugno 1997 con la qualifica di operatore professionale, prima categoria, collaboratore infermiere;

b) che, il 2 luglio 1997, mentre percorreva la via Palombarese per raggiungere la propria abitazione di ritorno dal posto di lavoro, era rimasta vittima di un incidente stradale, nel quale, perduto il controllo della propria autovettura, era uscita fuori strada andando a sbattere contro un albero e riportando numerose lesioni fisiche a causa delle quali, soltanto il 2 settembre 1997, era stata dimessa dall'Ospedale CTO;



c) di aver ottenuto dal Giudice del lavoro del Tribunale di Roma una sentenza (6 febbraio 2002, n. 3932) che, riconosciuto l'infortunio *in itinere*, aveva condannato l'INAIL a corrisponderle per quei fatti una rendita per malattia professionale per infortunio sul lavoro, commisurata ad una inabilità permanente del 32%, oltre interessi e rivalutazione;

d) che, con un ulteriore ricorso notificato l'8 luglio 2002, aveva adito il giudice del lavoro del Tribunale di Roma agendo contro la predetta AUSL per il risarcimento del danno biologico, da liquidarsi in € 64.702,72, o nella maggiore o minore somma di giustizia, oltre rivalutazione monetaria ed interessi sulle somme rivalutate, da riconoscerle in quanto effetto dell'inadempienza del datore di lavoro agli obblighi imposti dall'art. 2087 del codice civile;

e) che il predetto Tribunale, con sentenza del 9 ottobre 2002, n. 33018, accogliendo un'eccezione formulata in tal senso dalla convenuta AUSL, aveva declinato la propria giurisdizione, sussistendo quella del giudice amministrativo, in conseguenza della opzione manifestata in ricorso per la responsabilità contrattuale del datore di lavoro il quale, in tesi, avrebbe serbato un comportamento violativo degli obblighi contrattuali, imponendo un orario di lavoro massacrante.

1.2. Quindi, con l'atto introduttivo del presente giudizio, notificato alla controparte pubblica il 12 ottobre 2007 e depositato nella segreteria il successivo 8 novembre 2007, la ricorrente riproponeva la controversia dinanzi a questo Tribunale, deducendo la violazione da parte dell'Azienda sanitaria locale Roma C degli obblighi scaturenti dall'art. 2087 del codice civile, per averle imposto dei turni massacranti di lavoro nel precedente giorno del 1° luglio 1997 (ore 6,40-22,45) e il 2 luglio 1997 (ore 6,40-14,30) giorno nel quale, di ritorno a casa dal posto di lavoro alla fine di tale turno e nell'obbligato percorso verso la propria residenza sita in Mentana, alle 15.20, sulla via Palombarese perdeva come detto il controllo della macchina che, uscita di strada, andava a sbattere contro un albero. La ricorrente veniva quindi portata all'Ospedale Sandro Pertini di Roma dove le venivano riscontrate gravi lesioni fisiche (trauma toracico, frattura 1ª e 2ª costola, astragalo, radio e ulna sx, contusioni, sfondamento acetabolo, sospetta lussazione anca sx) ed era formulata una prognosi di novanta giorni; veniva successivamente sottoposta a interventi chirurgici e dimessa il 10 luglio 1997 per essere poi ricoverata al CTO e da lì nuovamente dimessa solo il 2 settembre 1997.

1.3. La ricorrente, ritenuti sussistenti tutti i presupposti per raccoglimento della domanda risarcitoria (tra i quali il nesso eziologico e la violazione dell'art. 2087 del codice civile, la necessità dell'uso del veicolo privato, il sinistro avvenuto nel percorso obbligato lavoro-casa in orario strettamente conseguente a quello di fine turno) e di aver assolto l'onere probatorio su di lei gravante, chiedeva la condanna dell'ASL al risarcimento del danno biologico permanente (€ 135,709,55) e temporaneo (€ 7.228,80), del danno patrimoniale (€ 162.617,95), di quello esistenziale (€ 100.000,00) e del danno morale soggettivo (€ 50.879,27).

2. Ha resistito l'Azienda USL Roma C eccependo, in via pregiudiziale, il «difetto di giurisdizione» del g.a. ex art. 45, comma 17, del decreto legislativo n. 80/1998 e, in via preliminare di merito, la prescrizione dei crediti azionati, nonché infine l'infondatezza del ricorso per carenza del nesso di causalità, con richiesta di chiamata in garanzia di Assitalia - Le Assicurazioni d'Italia.

La ricorrente ha effettuato ulteriori produzioni documentali e ha depositato una memoria difensiva.

3. All'udienza del 13 aprile 2016, per come risulta dal relativo verbale, la Sezione ha trattenuto la causa in decisione dopo aver avvisato, ai sensi dell'art. 73, comma 3, codice del processo amministrativo, le parti comparse in ordine alla sussistenza di una questione di ricevibilità del ricorso alla luce dell'art. 69, comma 7, del decreto legislativo n. 165/2001.

4. Quanto alla rilevanza della questione che viene sollevata con questa ordinanza, ritiene infatti il collegio che, nel caso di specie, debba essere fatta applicazione di tale ultima norma la quale — sul punto in termini non sostanzialmente innovativi rispetto al comma 1.7 dell'art. 45 del decreto legislativo n. 80/1998 — dispone testualmente che «Sono attribuite al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, le controversie di cui all'art. 63 del presente decreto, relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro successivo al 30 giugno 1998. Le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore a tale data restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000».

4.1. Secondo la giurisprudenza consolidata delle Sezioni unite della Cassazione, ai fini del riparto di giurisdizione di cui al citato disposto occorre, nello specifico, aver riguardo ai fatti materiali o ai provvedimenti della cui giuridica rilevanza si discute, ossia ai fatti o a provvedimenti sui quali si fonda, o da cui dipende, la pretesa dedotta in giudizio (cfr. Cass. SS.UU. 21 giugno 2010, n. 14895; 15 aprile 2010, n. 8984; 11 marzo 2008, n. 6418); sicché secondo la Cassazione, se la lesione del diritto del lavoratore è prodotta da un atto provvedimentoale o negoziale deve farsi riferimento all'epoca della sua emanazione, mentre qualora la pretesa abbia origine, come nella fattispecie, da un comportamento illecito del datore di lavoro, deve farsi riferimento al momento della realizzazione del fatto dannoso (cfr. Cass. SS.UU. 24 febbraio 2000, n. 41).

4.2. Ciò premesso, nel caso di specie è emerso che il sinistro stradale è avvenuto in data 2 luglio 1997, mentre il ricorso con il quale il ricorrente ha manifestato per la prima volta la propria pretesa risarcitoria dinanzi all'autorità



giurisdizionale (giudice del lavoro del Tribunale di Roma) — al quale occorre far risalire gli effetti sostanziali e processuali della domanda introduttiva del presente giudizio in base al principio della conservazione di cui alla c.d. *traslatio iudicii* — risale alla data dell'8 luglio 2002, e quindi ben oltre il giorno fissato dal legislatore nel 15 settembre 2000 a pena di decadenza (*cf.* su caso analogo Tar Sicilia - Catania, sent. 13 febbraio 2015, n. 459).

5. Peraltro, la norma in questione è ormai costantemente interpretata, sia dalla Cassazione sia dal Consiglio di Stato, nel senso che la scadenza del termine del 15 settembre 2000 preclude definitivamente alla parte la possibilità di far valere il diritto dinanzi ad un giudice (*cf.* SS.UU. 30 gennaio 2003, n. 1511 e 3 maggio 2005, n. 9101, nonché Ad. plen. 2 febbraio 2007, n. 4).

5.1. Questo orientamento, per la verità, è già stato sottoposto al vaglio della Corte costituzionale che non l'ha ritenuta in contrasto:

a) con l'art. 3 della Costituzione, in quanto «la disparità di trattamento tra i dipendenti privati e quelli pubblici, soggetti — relativamente ai diritti sorti anteriormente alla data del 30 giugno 1998 — ad un termine di decadenza, è ragionevolmente giustificata dall'esigenza di contenere gli effetti, temuti dal legislatore come pregiudizievoli per il regolare svolgimento dell'attività giurisdizionale, prodotti dal trasferimento della competenza giurisdizionale al giudice ordinario e dal temporaneo mantenimento di tale competenza in capo ai tribunali amministrativi, ed in quanto è ampia la discrezionalità del legislatore nell'operare le scelte più opportune, purché non manifestamente irragionevoli e arbitrarie, per disciplinare la successione di leggi processuali nel tempo»;

b) con l'art. 24 della Costituzione, «dal momento che, da un lato, non è certamente ingiustificata la previsione di un termine di decadenza e, dall'altro lato, tale termine (di oltre ventisei mesi) non è certamente tale da rendere oltremodo difficoltosa la tutela giurisdizionale» (*cf.*, tra le altre, ord. n. 382 del 2005).

5.2. Tuttavia, rileva questo Tribunale, conformemente a quanto considerato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione con la recente ordinanza di rimessione 8 aprile 2016, n. 6891, che queste conclusioni si rivelano oggi in contrasto con il principio declinato dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo l'interpretazione datane dalla Corte EDU di Strasburgo con le sentenze del 4 febbraio 2014 rese nel caso Mottola e altri C. Italia (29932/07) e nel caso Staibano e altri C. Italia (29907/07), nel senso che la legge italiana, nel fissare la decadenza prevista dal richiamato art. 69, comma 7, pone un ostacolo procedurale che costituisce una sostanziale negazione del diritto invocato ed esclude un giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e privati in gioco.

In particolare, in quelle pronunce la Corte di Strasburgo, preso atto dell'evoluzione giurisprudenziale, sia civile sia amministrativa, nell'interpretazione della norma in parola (in un primo momento orientatasi nel senso di ritenere che i ricorsi per questioni attinenti al periodo di rapporto di lavoro anteriore al 30 giugno 1998, dopo il 15 settembre 2000, avrebbero dovuto essere proposti non al giudice amministrativo, ove operava la decadenza, ma al giudice ordinario, in modo da garantire la fruizione della giurisdizione, e successivamente evolutasi nel senso che la decadenza comminata aveva carattere sostanziale, con il conseguente difetto assoluto di giurisdizione e la definitiva perdita del diritto di coloro che non avessero agito prima del 15 settembre 2000), considerava il difetto di un giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e privati in gioco, cosicché la decisione del Consiglio di Stato, nel ritenere realizzata la decadenza aveva privato i ricorrenti della legittima aspettativa di vedere riconosciuto, in quel caso, il loro diritto al trattamento previdenziale. Tenuto inoltre conto che il diritto a pensione, pur dando luogo ad un credito prestazione, avrebbe costituito un bene della persona ove stabilmente riconosciuto, la Corte riteneva violati l'art. 6, comma 1, della Convenzione e l'art. 1 del Protocollo aggiuntivo n. 1.

5.3. Rileva in proposito il collegio come, a seguito delle pronunce della Corte EDU, i ricorrenti in quei processi abbiano adito il Consiglio di Stato chiedendo a quel giudice di prendere atto della sentenza della Corte europea per i diritti umani e da essa trarre tutte le conseguenze che, nell'ordinamento italiano, ne derivano ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, come interpretato dalla Corte costituzionale e, in conformità al sistema di tutela dei diritti convenzionali previsto come interpretato dalla Corte europea, di essere rimessi nei termini di legge con applicazione dell'art. 45, comma 17, del decreto legislativo n. 80 del 1998, oggi art. 69, comma 7, del testo unico n. 165/2001, nella sola interpretazione resa possibile dalla sentenza della Corte europea, e cioè nel senso della perdurante giurisdizione amministrativa, delle controversie riguardanti vicende del pubblico impiego, precedenti la traslazione della giurisdizione (*cf.* la ricostruzione in fatto di Ad. plen. n. 5 del 2015 che, per parte sua, ha rimesso alla Consulta la questione di costituzionalità dell'art. 106 del codice del processo amministrativo e degli articoli 395 e 396 del codice di procedura civile, in relazione agli articoli 117, primo comma, 111 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono un diverso caso di revocazione della sentenza quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo).



5.4. Ora, essendo l'evidente contrasto tra norma nazionale e norma convenzionale insuperabile in sede interpretativa, in ragione della ormai consolidata interpretazione sopra riferita che costituisce diritto vivente, viene in rilievo la questione relativa ad un insanabile contrasto della norma di cui all'art. 69, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 con l'art. 117, primo comma, della Costituzione nella parte in cui prevede che la potestà legislativa sia esercitata dallo Stato nel rispetto degli obblighi internazionali, quale l'obbligo assunto con l'adesione alla Convenzione EDU, ratificata e posta in esecuzione con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

5.5. Di fronte a tale dubbio il giudice è tenuto a risolvere il contrasto sollevando apposita questione di legittimità costituzionale della disposizione di legge, in ragione del noto principio più volte affermato dalla Corte costituzionale, secondo cui le norme della Convenzione, così come interpretate dalla corte di Strasburgo, assumono rilevanza nell'ordinamento interno quali norme interposte, assumendo esse un'efficacia intermedia tra legge e Costituzione, idonea a dare corpo agli «obblighi internazionali» costituenti parametro normativo cui l'art. 117, primo comma, della Costituzione ricollega l'obbligo di conformazione (vedi le sentenze numeri 348 e 349 del 2007, nonché Ad. Plen. n. 2 del 2015).

6. In conclusione, è rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, del decreto legislativo, 30 marzo 2001, n. 165, per contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui prevede che le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30 giugno 1998 restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione terza quater), visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23:

— dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità, dell'art. 69, comma 7, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 163, in relazione all'art. 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui prevede che le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30 giugno 1998 restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000;

— dispone la sospensione del presente giudizio e ordina la trasmissione di questa ordinanza e degli atti alla Corte costituzionale;

— ordina che, a cura della segreteria del tribunale amministrativo, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

— riserva al definitivo ogni altra decisione.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 aprile 2016 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente;

Pierina Biancofiore, consigliere;

Alfredo Storto, consigliere, estensore.

Il Presidente: SAPONE

L'estensore: STORTO

16C00359

VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-052) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



€ 8,00

