

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 3

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 18 gennaio 2017

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. 5. Sentenza 8 novembre 2016 - 11 gennaio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Ambiente - Possibilità di conferire in discarica, fino al 31 agosto 2016, rifiuti solidi urbani non pericolosi, previa trito-vagliatura e biostabilizzazione, anche parziale, della frazione organica.
 — Legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016), art. 42, commi 6 e 8 - quest'ultimo nella parte in cui si riferisce al comma 6 - come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 13 agosto 2015, n. 35 (Disposizioni urgenti inerenti misure di salvaguardia ambientale in materia di gestione del ciclo dei rifiuti)..... Pag. 1
- N. 6. Sentenza 23 novembre 2016 - 11 gennaio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Approvazione dei bilanci di previsione per il 2016 e pluriennale per gli anni 2016/2018 - Disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario - Modalità di copertura.
 — Legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 6 (Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018), art. 3..... Pag. 7
- N. 7. Sentenza 22 novembre 2016 - 11 gennaio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Casse di previdenza - Riduzione della spesa per consumi intermedi - Versamento annuale dei risparmi al bilancio dello Stato.
 — Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) - convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135 - art. 8, comma 3. Pag. 13
- N. 8. Sentenza 6 dicembre 2016 - 13 gennaio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Disciplina dell'Agenzia Regionale per l'Ambiente della Basilicata - Personale addetto ad attività di vigilanza - Attribuzione, nell'esercizio delle funzioni, anche della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria.
 — Legge della Regione Basilicata 14 settembre 2015, n. 37, recante «Riforma Agenzia Regionale per l'Ambiente di Basilicata (A.R.P.A.B.)», art. 31, comma 4. Pag. 24
- N. 9. Sentenza 14 dicembre 2016 - 13 gennaio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Fallimento e procedure concorsuali - Dichiarazione di fallimento di imprenditore cancellato dal registro delle imprese - Limite temporale.
 — Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 10. Pag. 27



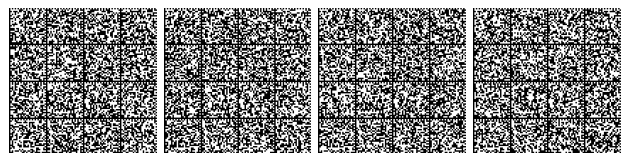
- N. 10. Sentenza 6 dicembre 2016 - 13 gennaio 2017
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.
Bilancio e contabilità pubblica - Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto - Verifica della regolarità del rendiconto del gruppo consiliare misto relativamente al periodo 1° gennaio - 13 marzo 2015.
 – Deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 25 giugno 2015, n. 312..... Pag. 30
- N. 11. Ordinanza 22 novembre 2016 - 13 gennaio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Impiego pubblico - Personale assunto dalla Regione Campania ai sensi delle leggi regionali nn. 4 e 8 del 1990 e n. 1 del 1991 - Riconoscimento ai soli fini giuridici del servizio pre ruolo - Facoltà di riscatto ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza.
 – Legge della Regione Campania 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2007), art. 19, commi 2 e 5. Pag. 36
- N. 12. Ordinanza 7 dicembre 2016 - 13 gennaio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Circolazione stradale - Patente a punti - Inosservanza dell'obbligo del proprietario del veicolo di comunicare all'organo di polizia i dati personali e della patente del conducente non identificato al momento dell'infrazione - Sanzione pecuniaria.
 – Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 126-*bis*, comma 2, nel testo modificato dall'art. 2, comma 164, lettere *a)* e *b)*, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286. Pag. 39

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 1. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 gennaio 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Autorità portuale regionale - Autorizzazione alla Giunta regionale, in deroga ai vincoli assunzionali vigenti, ad incrementare la dotazione organica e a procedere all'assunzione di personale non dirigenziale a tempo indeterminato, a decorrere dall'anno 2017, per lo svolgimento delle funzioni aggiuntive dell'Autorità.
 – Legge della Regione Toscana 18 ottobre 2016, n. 72 (Disposizioni per il potenziamento dell'Autorità Portuale Regionale. Modifiche alla L.R. n. 23/2012), art. 9, comma 2, aggiuntivo del comma 3-*bis* all'art. 19 della legge regionale 28 maggio 2012, n. 23 (Istituzione dell'Autorità portuale regionale. Modifiche alla L.R. n. 88/1998 e L.R. n. 1/2005). ... Pag. 43
- N. 7. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 29 dicembre 2016 (della Regione Puglia)
Energia - Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 20 ottobre 2015 di autorizzazione alla realizzazione del gasdotto denominato *Trans Adriatic Pipeline* (TAP) - Note del Presidente della Regione Puglia del 21 giugno e del 21 settembre 2016 recanti, rispettivamente, l'istanza in autotutela e la diffida nei confronti del Ministro dello sviluppo economico di procedere, alla luce della sentenza n. 110 del 2016 della Corte costituzionale, al riesame di tutti gli atti del procedimento amministrativo e di annullare/revocare tale provvedimento - Silenzio "inadempimento"/"rifiuto" del Ministro dello sviluppo economico in relazione alle suddette note.
 – Silenzio "inadempimento"/"rifiuto" del Ministro dello sviluppo economico, in relazione alle note del Presidente della Regione Puglia prot. n. 2918/SP del 21 giugno 2016 e prot. n. 4060/SP del 21 settembre 2016. Pag. 45



- N. 269. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 25 febbraio 2016
Energia - Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 KW - Rimodulazione a decorrere dal 1° gennaio 2015 - Modalità di erogazione.
 — Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 26, commi 2 e 3. Pag. 50
- N. 270. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Lecce del 21 settembre 2016
Processo penale - Misure cautelari - Custodia cautelare di imputato genitore di prole minorenni - Disciplina.
 — Codice di procedura penale, art. 275, commi 4 e 4-bis.
Processo penale - Misure cautelari - Revoca e sostituzione delle misure - Accertamenti peritali.
 — Codice di procedura penale, art. 299, comma 4-ter.
Processo penale - Misure cautelari - Arresti domiciliari - Provvedimenti in caso di trasgressione alle prescrizioni imposte.
 — Codice di procedura penale, art. 276, comma 1-ter.
In subordine: Ordinamento penitenziario - Trasferimenti.
 — Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 42, commi primo e secondo..... Pag. 62
- N. 271. Ordinanza del Tribunale di Grosseto del 3 giugno 2016
Trasporto - Autotrasporto - Corrispettivo del vettore che ha eseguito un servizio di trasporto per incarico di altro vettore, a sua volta obbligato nei confronti di un altro vettore o del mittente - Previsione di un'azione diretta per il pagamento del corrispettivo nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto - Responsabilità solidale di coloro che hanno ordinato il trasporto nei limiti delle prestazioni ricevute e della quota di corrispettivo pattuita, salvo azione di rivalsa nei confronti della propria parte contrattuale.
 — Decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore), art. 7-ter, aggiunto dall'art. 1-bis, comma 2, lett. e), del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2010, n. 127..... Pag. 68
- N. 272. Ordinanza del Tribunale di Grosseto del 3 giugno 2016
Trasporto - Autotrasporto - Corrispettivo del vettore che ha eseguito un servizio di trasporto per incarico di altro vettore, a sua volta obbligato nei confronti di un altro vettore o del mittente - Previsione di un'azione diretta per il pagamento del corrispettivo nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto - Responsabilità solidale di coloro che hanno ordinato il trasporto nei limiti delle prestazioni ricevute e della quota di corrispettivo pattuita, salvo azione di rivalsa nei confronti della propria parte contrattuale.
 — Decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore), art. 7-ter, aggiunto dall'art. 1-bis, comma 2, lett. e), del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2010, n. 127..... Pag. 70





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 5

Sentenza 8 novembre 2016 - 11 gennaio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Possibilità di conferire in discarica, fino al 31 agosto 2016, rifiuti solidi urbani non pericolosi, previa trito-vagliatura e biostabilizzazione, anche parziale, della frazione organica.

- Legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016), art. 42, commi 6 e 8 - quest'ultimo nella parte in cui si riferisce al comma 6 - come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 13 agosto 2015, n. 35 (Disposizioni urgenti inerenti misure di salvaguardia ambientale in materia di gestione del ciclo dei rifiuti).

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

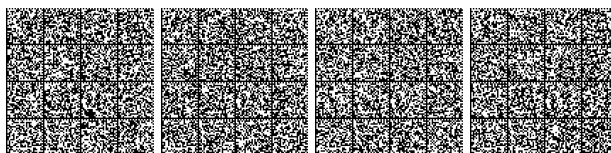
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dei commi 6 e 8 dell'art. 42 della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 13 agosto 2015, n. 35 (Disposizioni urgenti inerenti misure di salvaguardia ambientale in materia di gestione del ciclo dei rifiuti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-13 ottobre 2015, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2015 ed iscritto al n. 91 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Anna Carmen Possidente per la Regione Basilicata.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 9-13 ottobre 2015 e depositato il 13 ottobre 2015 (reg. ric. n. 91 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 13 agosto 2015, n. 35 (Disposizioni urgenti inerenti misure di salvaguardia ambientale in materia di gestione del ciclo dei rifiuti), «nella parte in cui ha sostituito i commi 6 e 8 dell'art. 42» della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016), in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettera s), e 136 della Costituzione.

1.1.- Il ricorrente premette che l'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 35 del 2015 ha sostituito l'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 26 del 2014, i cui commi 6 e 8, nella formulazione vigente, stabiliscono, rispettivamente, che «Nelle more della realizzazione, adeguamento e/o messa in esercizio dell'impiantistica di trattamento programmata è possibile smaltire presso le discariche autorizzate ed in esercizio i rifiuti solidi urbani non pericolosi, previo trito-vagliatura e biostabilizzazione anche parziale degli stessi» (comma 6) e che «Le disposizioni di cui al presente articolo restano in vigore fino all'approvazione del nuovo Piano regionale dei rifiuti e comunque non oltre il 31 agosto 2016» (comma 8).

1.2.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri l'impugnata normativa, consentendo il conferimento in discarica di rifiuti solidi urbani che hanno subito un pretrattamento costituito da una separazione meccanica mediante trito-vagliatura e da una biostabilizzazione anche solo parziale della frazione organica, si porrebbe in contrasto con la normativa statale di settore del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), che, all'art. 7, vieta il collocamento in discarica dei rifiuti non trattati (a eccezione di quelli per i quali sia dimostrato che il trattamento non è necessario) e, all'art. 17, comma 1, stabilisce che «Le discariche già autorizzate alla data di entrata in vigore del presente decreto possono continuare a ricevere, fino al 31 dicembre 2006, i rifiuti per cui sono state autorizzate» (il ricorrente precisa che tale termine è stato successivamente prorogato al 31 dicembre 2009, ai sensi dell'art. 5, comma 1-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante «Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 13).

Il Presidente del Consiglio dei ministri fa presente di avere già impugnato i commi 4 e 5 dell'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 26 del 2014 nel loro testo originario - che permetteva, fino al 31 luglio 2015 (comma 5), lo smaltimento in discarica dei rifiuti solidi urbani non pericolosi «previo trattamento parziale degli stessi» (comma 4) - e che tali commi sono stati dichiarati incostituzionali dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 180 del 2015 «in quanto consentivano la "prosecuzione del conferimento in discarica di rifiuti non trattati" - anche in considerazione del fatto che in alcun modo era stata illustrata la valenza della "parzialità" del trattamento - ben oltre il termine previsto dalla legge statale, riducendosi così il livello di tutela dell'ambiente stabilito da quest'ultima, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.» (così il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri).

Ad avviso del ricorrente, i commi 6 e 8 dell'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 26 del 2014, nel testo vigente, sostituito dall'impugnato art. 1 della legge reg. Basilicata n. 35 del 2015, sarebbero censurabili per ragioni analoghe. Essi, infatti, nonostante specificano - diversamente dal testo originario dei commi 4 e 5 dello stesso art. 42 - il previsto trattamento dei rifiuti, determinerebbero la medesima riduzione del livello di tutela dell'ambiente garantito dalla legge statale, che discendeva dalle previgenti disposizioni, dichiarate incostituzionali per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Nella normativa oggi impugnata, come in quella precedentemente vigente, il carattere solo parziale del pretrattamento impedirebbe di considerare i rifiuti correttamente trattati.

Il ricorrente argomenta al riguardo che il generico riferimento al carattere «parziale» del trattamento è tale da impedire di individuare nei vigenti commi 6 e 8 dell'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 26 del 2014 - allo stesso modo che nel precedente testo dei commi 4 e 5 dello stesso articolo - un qualunque standard minimo richiesto ai fini del conferimento in discarica. Questo carattere comporterebbe perciò, come avveniva con la disciplina previgente, la strutturale impossibilità di conseguire l'obiettivo di evitare o di ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente e sulla salute umana. Sarebbe evidente - secondo la difesa dello Stato - che se il trattamento dei rifiuti e, in particolare, la biostabilizzazione degli stessi, è solo parziale, il rischio di danni all'ambiente e alla salute umana non è stato ridotto il più possibile.

Sempre ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la normativa impugnata contrasterebbe, oltre che con la legislazione statale menzionata, anche «con quanto previsto dalla Direttiva discariche 1999/31/CE, nonché con i principi generali elaborati sul punto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in numerose pronunce». A tale riguardo, il



ricorrente sottolinea che la sentenza della Corte di giustizia 15 ottobre 2014, resa nella causa C-323/13, Commissione europea contro Repubblica italiana, ha precisato che dall'art. 13 della direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive) «discende che gli Stati membri hanno l'obbligo, per quanto riguarda i rifiuti da sottoporre a trattamento, di prendere le misure necessarie affinché solo i rifiuti già trattati vengano collocati a discarica».

Il Presidente del Consiglio dei ministri conclude affermando che, per le ragioni indicate, i commi 6 e 8 dell'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 26 del 2014, come sostituito dall'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 35 del 2015, violano sia l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente», sia l'art. 117, primo comma, Cost., che impone anche alle Regioni di esercitare la potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

1.3.- Secondo il ricorrente, le disposizioni impugnate, «riproducendo nella sostanza il contenuto normativo dell'art. 42, commi 4 e 5, della legge della Regione Basilicata n. 26 del 2014, dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 180 del 2015, dalla Corte costituzionale», violerebbero altresì l'art. 136 Cost. e il «principio del rispetto del giudicato costituzionale in esso sancito».

A proposito di tale censura, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 245 del 2012, là dove ha affermato che «il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a “perseguire e raggiungere, ‘anche se indirettamente’, esiti corrispondenti” (sentenze n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963)». Il che si sarebbe verificato, per le ragioni già esposte, anche nel caso dell'impugnata normativa della Regione Basilicata.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Basilicata, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate infondate.

La resistente sottolinea anzitutto che la legge reg. Basilicata n. 35 del 2015 ha inteso conformare la normativa regionale alla sentenza della Corte costituzionale n. 180 del 2015, che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 4 e 5 dell'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 26 del 2014, nel loro testo originario, in quanto «consentivano la prosecuzione del conferimento in discarica di rifiuti non trattati, non avendo specificato il significato e la portata del “trattamento parziale” indicato, peraltro ben oltre il termine previsto dalla legge statale» (così l'atto di costituzione della Regione).

Secondo la stessa Regione, i commi 6 e 8 dell'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 26 del 2014, come sostituito dall'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 35 del 2015, rispettano effettivamente quanto stabilito dagli artt. 7 e 17, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2003, nonché dalla normativa dell'Unione europea (è citata, in particolare, la direttiva 1999/31/CE).

A tale proposito, la resistente rappresenta che il vigente Piano regionale di gestione dei rifiuti, di cui alla legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2001, n. 6 (Disciplina delle attività di gestione dei rifiuti ed approvazione del relativo piano), e la conseguente pianificazione provinciale, hanno scelto, come modello di trattamento dei rifiuti solidi urbani a smaltimento, quello meccanico-biologico cosiddetto a doppio flusso. In base a tale modello, il rifiuto urbano indifferenziato è prima sottoposto a triturazione e poi deferizzato e posto in vaglio, generando, così, un doppio flusso: il sopravaglio o sovrvallo, costituito da un materiale secco di pezzatura grossolana, ricco di componenti a elevato potere calorifico, che viene inviato al recupero presso impianti presenti nel territorio della Regione; il sottovaglio, caratterizzato, viceversa, da una pezzatura ridotta e ricco di materiale organico putrescibile, che viene invece avviato al trattamento di biostabilizzazione prima dello stoccaggio definitivo nelle vasche di discarica. Quest'ultimo prodotto del processo è costituito, oltre che da rifiuti classificati come “compost fuori specifica”, da rifiuti classificati come “parte di rifiuti urbani e simili non compostata” e contrassegnati con il codice CER 19.05.01 che, per prassi tecnica consolidata, identifica i rifiuti che hanno subito un trattamento aerobico solo parziale.

Tanto esposto, la Regione Basilicata asserisce che la nota (*) alla Tabella 5 (recante i «Limiti di concentrazione nell'eluato per l'accettabilità in discariche per rifiuti non pericolosi») dell'art. 6 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 27 settembre 2010 (Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica, in sostituzione di quelli contenuti nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 3 agosto 2005), nel testo vigente alla data della promulgazione della legge reg. Basilicata n. 35 del 2015, avrebbe consentito «in pratica ad un rifiuto non stabilizzato e quindi parzialmente stabilizzato (CER 19.05.01) di essere conferito in discarica senza il rispetto dei valori limite per il parametro Doc [carbonio organico disciolto] (nell'eluato) e per l'indice di respirazione dinamico».



Per tali ragioni, la Regione Basilicata afferma di ritenere che il comma 6 dell'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 35 del 2015, come sostituito dall'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 35 del 2015, non era in contrasto, al momento della promulgazione di tale legge, «con le norme nazionali vigenti, prevedendo un esplicito trattamento, come previsto dall'art. 7 del D. Lgs. n° 36/2003, e rispettando i dettami [...] del D.M. 27 settembre 2010».

La Regione resistente ha peraltro evidenziato che, successivamente alla promulgazione della legge reg. Basilicata n. 35 del 2015, è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica 11 settembre 2015, n. 211, il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 24 giugno 2015 (Modifica del decreto 27 settembre 2010, relativo alla definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica), il quale - sempre secondo la Regione Basilicata - avrebbe modificato il comma 7 dell'art. 6 del citato decreto del 27 settembre 2010 (va precisato che le modificazioni citate dalla Regione resistente hanno riguardato, in realtà, non il comma 7 dell'art. 6 del decreto ministeriale 27 settembre 2010, ma le lettere f e g della nota (*) della Tabella 5 dello stesso art. 6).

La Regione Basilicata ritiene che, anche dopo tali modificazioni, «permanga la possibilità di conferire in discarica un codice 19.05.01 con [...] valore dell'indice respirometrico dinamico di cui alla lettera g) del comma 7 [*recte*: lettera g della nota (*) della Tabella 5] dell'art. 6 del D.M. 27.09.2010 e s.m.i.», cioè con valore del detto indice «non superiore a 1.000 mgO₂/kgSVh».

Quanto al comma 8 dell'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 26 del 2014, come sostituito dall'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 35 del 2015, la Regione resistente deduce che, con esso, è stata stabilita la «durata provvisoria» di tutte le disposizioni dello stesso art. 42, che hanno la funzione di disciplinare la fase transitoria di gestione dei rifiuti durante l'elaborazione dell'aggiornamento del Piano regionale dei rifiuti.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Basilicata 13 agosto 2015, n. 35 (Disposizioni urgenti inerenti misure di salvaguardia ambientale in materia di gestione del ciclo dei rifiuti), nella parte in cui, nel sostituire l'art. 42 della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016), ne ha dettato i commi 6 e 8, i quali prevedono, rispettivamente, che «Nelle more della realizzazione, adeguamento e/o messa in esercizio dell'impiantistica di trattamento programmata è possibile smaltire presso le discariche autorizzate ed in esercizio i rifiuti solidi urbani non pericolosi, previo trito-vagliatura e biostabilizzazione anche parziale degli stessi» (comma 6) e che «Le disposizioni di cui al presente articolo restano in vigore fino all'approvazione del nuovo Piano regionale dei rifiuti e comunque non oltre il 31 agosto 2016» (comma 8).

Secondo il ricorrente, tali disposizioni violerebbero, anzitutto, l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente». Col consentire, fino al 31 agosto 2016, lo smaltimento nelle discariche di rifiuti solidi urbani non pericolosi «previo trito-vagliatura e biostabilizzazione anche parziale degli stessi», esse si porrebbero in contrasto con l'art. 7 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 (Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), che vieta il collocamento in discarica dei rifiuti non trattati, e con l'art. 17, comma 1, dello stesso decreto, che prevede che le discariche già autorizzate alla data della sua entrata in vigore possono continuare a ricevere i rifiuti per cui sono state autorizzate solo fino al 31 dicembre 2006 (termine successivamente prorogato, in ultimo, al 31 dicembre 2009, ai sensi dell'art. 5, comma 1-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante «Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 13).

Le stesse disposizioni lederebbero, in secondo luogo, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, perché si porrebbero in contrasto «con quanto previsto dalla Direttiva discariche 1999/31/CE, nonché con i principi generali elaborati sul punto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea», avuto riguardo, in particolare, a quanto statuito dalla sentenza di tale Corte 15 ottobre 2014, in causa C-323/13, Commissione europea contro Repubblica italiana.

Sempre secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni impuginate violerebbero, infine, l'art. 136 Cost., che impone il rispetto del giudicato costituzionale, perché riprodurrebbero, «nella sostanza», il contenuto normativo dei commi 4 e 5 del testo originario dell'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 26 del 2014 - quello anteriore, cioè, alla sostituzione di tale articolo a opera dell'impugnato art. 1 della legge reg. Basilicata n. 35 del 2015 - dichiarati incostituzionali da questa Corte con la sentenza n. 180 del 2015.



2.- Nel valutare le scelte del legislatore, cui spetta tenere conto dell'impedimento nascente dal giudicato, la questione promossa in riferimento all'art. 136 Cost. deve essere esaminata per prima. Essa «riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre», proprio perché «attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione» (sentenze n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010).

3.- Tale questione è fondata.

3.1.- Secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'efficacia preclusiva, nei confronti del legislatore, del giudicato costituzionale riguarda ogni disposizione che intenda «mantenere in piedi o [...] ripristinare, sia pure indirettamente, [...] gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della [...] pronuncia di illegittimità costituzionale» (sentenza n. 72 del 2013), ovvero che «ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale» (sentenza n. 350 del 2010).

Nel chiarire la portata dell'art. 136, primo comma, Cost., questa Corte ha altresì precisato che il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una «mera riproduzione» (sentenze n. 73 del 2013 e n. 245 del 2012) di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche se la nuova disciplina mira a «perseguire e raggiungere, "anche se indirettamente", esiti corrispondenti» (sentenze n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966).

3.2.- Quest'ultima ipotesi ricorre nel caso di specie.

Le disposizioni impugnate mirano, infatti, a perseguire e raggiungere un risultato corrispondente a quello già ritenuto lesivo della Costituzione dalla sentenza di questa Corte n. 180 del 2015.

I commi 4 e 5 del testo originario dell'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 26 del 2014 disponevano, rispettivamente, che «Nelle more della realizzazione, adeguamento e/o messa in esercizio dell'impiantistica di trattamento programmata è possibile smaltire presso le discariche autorizzate ed in esercizio i rifiuti solidi urbani non pericolosi, previo trattamento parziale degli stessi» (comma 4) e che «Le disposizioni di cui al presente articolo restano in vigore fino all'approvazione del nuovo Piano regionale dei Rifiuti e comunque non oltre il 31 luglio 2015» (comma 5).

Con la sentenza n. 180 del 2015, questa Corte, dopo avere richiamato gli artt. 7 e 17, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2003, nonché l'art. 2, comma 1, lettera h), dello stesso decreto - che definisce il «trattamento» dei rifiuti come «i processi fisici, termici, chimici o biologici, incluse le operazioni di cernita, che modificano le caratteristiche dei rifiuti, allo scopo di ridurne il volume o la natura pericolosa, di facilitarne il trasporto, di agevolare il recupero o di favorirne lo smaltimento in condizioni di sicurezza» - ha rilevato che la normativa impugnata permetteva, fino al 31 luglio 2015, nelle more della realizzazione, adeguamento e/o messa in esercizio dell'impiantistica di trattamento programmata, lo smaltimento nelle discariche di rifiuti solidi urbani non pericolosi previo «trattamento parziale» degli stessi, osservando, altresì, incidentalmente, come essa avesse omesso di chiarire il significato di tale locuzione («senza peraltro neppure spiegare cosa debba intendersi per trattamento parziale»). La stessa impugnata normativa è stata dichiarata costituzionalmente illegittima in quanto, «consentendo la prosecuzione del conferimento in discarica di rifiuti non trattati (non ricompresi fra quelli per i quali il vincolo è espressamente escluso dal d.lgs. n. 36 del 2003 in attuazione della direttiva 1999/31/CE) ben oltre il termine previsto dalla legge statale (31 dicembre 2009), detta una disciplina *ad hoc*». In tal modo - questa Corte ha affermato - si invade la sfera di competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente» e si riduce il livello garantito dallo Stato.

Da tale motivazione risulta che l'esito normativo ritenuto lesivo della Costituzione dalla sentenza n. 180 del 2015 - precluso dunque al legislatore regionale - consisteva nel consentire, oltre il termine del 31 dicembre 2009 previsto dalla legislazione statale, il collocamento in discarica di rifiuti solidi urbani non pericolosi che, per avere subito un trattamento solo parziale, devono ritenersi non compiutamente trattati.

Un esito corrispondente a quello descritto è perseguito dalla nuova disciplina transitoria del collocamento in discarica dei rifiuti solidi urbani non pericolosi. Essa è dettata dalla Regione Basilicata - meno di un mese dopo la pubblicazione della sentenza n. 180 del 2015, in un contesto normativo immutato rispetto a quello da cui essa aveva tratto argomento - con i commi 6 e 8 dell'art. 42 della legge regionale n. 26 del 2014, come sostituito dall'impugnato art. 1 della legge regionale n. 35 del 2015. Tali commi, infatti, consentendo, fino al 31 agosto 2016, lo smaltimento nelle discariche di rifiuti solidi urbani non pericolosi, sottoposti alle sole operazioni di trito-vagliatura e di biostabilizzazione, con la previsione che quest'ultima possa essere «anche parziale», realizzano un risultato normativo corrispondente a quello che la sentenza n. 180 del 2015 aveva ritenuto lesivo della competenza legislativa statale in materia di «tutela dell'ambiente». Essi confermano la possibilità di collocare in discarica, oltre il termine del 31 dicembre 2009 previsto dalla legge dello Stato, rifiuti che, per avere subito un trattamento solo parziale, non possono ritenersi compiutamente trattati.



Il fatto che l'impugnata nuova disciplina abbia specificato - peraltro, solo in parte, non spiegando essa cosa debba intendersi per biostabilizzazione «parziale» - le operazioni cui i rifiuti verrebbero sottoposti prima del loro smaltimento nelle discariche, lungi dal poter costituire, come sostenuto dalla difesa della Regione Basilicata, la riprova dell'intento del legislatore regionale di recepire i principi stabiliti dalla sentenza n. 180 del 2015, si rivela dunque un espediente che non impedisce di cogliere la sostanza della volontà dello stesso legislatore. La nuova disciplina consente, infatti, successivamente alla scadenza, intervenuta ormai da oltre cinque anni, del termine previsto dalla legge statale, lo smaltimento in discarica di rifiuti non compiutamente trattati, in elusione del giudicato della sentenza n. 180 del 2015.

Palesamente inconferente è, infine, l'ulteriore argomento, addotto dalla difesa della Regione Basilicata, circa il rispetto delle prescrizioni del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 27 settembre 2010, concernendo le stesse non il previo trattamento (a monte) dei rifiuti da collocare in discarica ma l'ammissibilità (a valle) nelle discariche dei rifiuti, dopo che questi siano stati compiutamente trattati.

3.3.- Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dei commi 6 e 8, quest'ultimo nella parte in cui si riferisce al comma 6, dell'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 26 del 2014, come sostituito dall'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 35 del 2015, per violazione del giudicato costituzionale della sentenza n. 180 del 2015.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale del citato comma 8 è limitata alla parte in cui si riferisce al comma 6, poiché lo stesso comma 8 disciplina il termine finale di vigenza non del solo comma 6, ma di tutte le disposizioni dell'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 26 del 2014.

4.- Le questioni promosse in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dei commi 6 e 8, quest'ultimo nella parte in cui si riferisce al comma 6, dell'art. 42 della legge della Regione Basilicata 18 agosto 2014, n. 26 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016), come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 13 agosto 2015, n. 35 (Disposizioni urgenti inerenti misure di salvaguardia ambientale in materia di gestione del ciclo dei rifiuti).

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

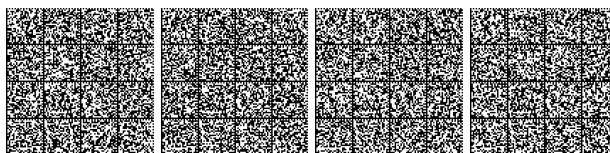
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 gennaio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 6

Sentenza 23 novembre 2016 - 11 gennaio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Approvazione dei bilanci di previsione per il 2016 e pluriennale per gli anni 2016/2018 - Disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario - Modalità di copertura.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 6 (Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018), art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 6 (Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-16 giugno 2016, depositato in cancelleria il 21 giugno 2016 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica del 23 novembre 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

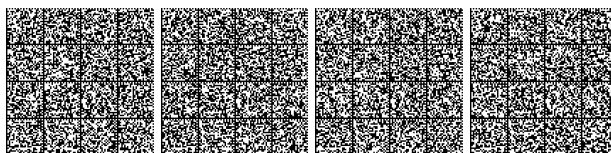
udito l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso, notificato il 13 -16 giugno 2016 e depositato il 21 giugno 2016, iscritto al reg. ric. n. 33 del 2016 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 6 (Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018), in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione in relazione all'art. 3, comma 13, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Il ricorrente sostiene che l'art. 3 della citata legge regionale sia costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost.

La norma censurata disporrebbe che la differenza tra il totale delle entrate ed il totale delle spese di competenza dell'esercizio 2016 costituisca un «disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario» e la Regione, in applicazione dell'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011, rinvii la copertura di detto disavanzo «nei bilanci degli esercizi successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi eccedenti rispetto alla somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata».



Secondo l'Avvocatura generale dello Stato la norma impugnata, pur rispettando formalmente il disposto dell'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011, ometterebbe tuttavia di darvi concretamente attuazione, in quanto la copertura avrebbe dovuto essere disposta all'interno della stessa legge regionale, che ha ad oggetto appunto «Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018».

In tal modo, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., in base al quale ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

2.- La Regione autonoma Sardegna non si è costituita.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 6 (Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018), in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione ed in relazione all'art. 3, comma 13, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

La norma impugnata stabilisce che: «1. È approvato in euro 8.884.339.515,84 in termini di competenza e in euro 8.515.821.189,22 in termini di cassa, dal 1° gennaio al 31 dicembre, il totale della spesa della Regione per l'anno 2016. La differenza tra il totale dell'entrata di cui all'articolo 2, comma 6, e il totale della spesa, pari a euro - 31.553.438,75, costituisce, ai sensi dell'articolo 3, comma 13, del decreto legislativo n. 118 del 2001, e successive modifiche ed integrazioni, disavanzo tecnico da coprirsi, nei bilanci degli esercizi successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi eccedenti rispetto alla somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata. 2. Sono autorizzati gli impegni e le liquidazioni delle spese, per l'anno 2016, 2017 e 2018, dal 1° gennaio al 31 dicembre di ciascun anno, secondo lo stato di previsione della spesa annesso alla presente legge entro il limite di stanziamento di competenza e per l'anno 2016 sono autorizzati i pagamenti nei limiti degli stanziamenti di cassa».

L'articolo 2, comma 6, richiamato nel contesto normativo appena menzionato dispone che «È approvato in euro 8.852.786.077,09 in termini di competenza e in euro 8.515.821.189,22 in termini di cassa, dal 1° gennaio al 31 dicembre, il totale dell'entrata della Regione per l'anno 2016».

Dal combinato delle due disposizioni si evince che il bilancio della Regione è stato approvato con una differenza tra entrate e spese di competenza di euro 31.553.438,75, pari al preteso disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario.

Secondo il Presidente del Consiglio sarebbe stato applicato in modo non corretto il principio contabile contenuto nell'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011 e tale pratica avrebbe comportato l'utilizzazione dell'istituto del disavanzo tecnico in senso elusivo del precetto costituzionale di copertura della spesa di cui all'evocato art. 81 Cost.

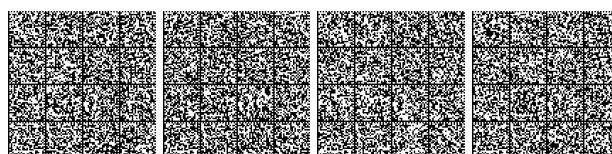
L'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011 dispone che «nel caso in cui a seguito del riaccertamento straordinario di cui al comma 7, i residui passivi reimputati ad un esercizio sono di importo superiore alla somma del fondo pluriennale vincolato stanziato in entrata e dei residui attivi reimputati al medesimo esercizio, tale differenza può essere finanziata con le risorse dell'esercizio o costituire un disavanzo tecnico da coprirsi, nei bilanci degli esercizi successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi eccedenti rispetto alla somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata. Gli esercizi per i quali si è determinato il disavanzo tecnico possono essere approvati in disavanzo di competenza, per un importo non superiore al disavanzo tecnico».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato la norma impugnata, pur rispettando formalmente il disposto del comma 13 dell'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011, ometterebbe tuttavia di darvi concretamente attuazione, in quanto la copertura avrebbe dovuto essere disposta all'interno della stessa legge regionale, che ha ad oggetto appunto «Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018».

La disposizione impugnata si porrebbe comunque in diretto contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., in base al quale ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

2.- Sebbene il Presidente del Consiglio dei ministri abbia invocato come parametro costituzionale solo l'art. 81, terzo comma, Cost., pur avendo sviluppato alcune censure anche in relazione ai principi contabili contenuti nell'art. 13 del d.lgs. n. 118 del 2011, tali censure sono ammissibili.

Il d.lgs. n. 118 del 2011 è stato emanato ai fini dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, materia attribuita in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per cui un esame meramente formale di tali censure condurrebbe ad una loro intrinseca incoerenza in relazione all'accostamento tra parametro costituzionale e norma



interposta. L'aporia è solo apparente: questa Corte, infatti, ha chiarito che esistono alcuni complessi normativi i quali «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono» (sentenza n. 303 del 2003). Per quel che riguarda il particolare ambito dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, i principi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 sono al centro di un «intreccio polidirezionale delle competenze statali e regionali in una sequenza dinamica e mutevole della legislazione» (sentenza n. 184 del 2016) afferente ai parametri costituzionali posti a presidio degli interessi finanziari, cosicché il d.lgs. n. 118 del 2011 non contiene disposizioni ispirate soltanto all'armonizzazione dei bilanci. Dette disposizioni riguardano anche altri parametri quali, nel caso di specie, il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost.

Dunque, l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al principio dell'equilibrio del bilancio ex art. 81 Cost. Ciò comporta che le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri debbano essere prese in considerazione sia con riferimento diretto all'art. 81, terzo comma, Cost., sia in relazione alle norme contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011.

3.- Venendo al merito, è opportuno individuare preliminarmente il *thema decidendum* e la *ratio* della disciplina del cosiddetto "disavanzo tecnico".

Quanto al primo, le questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri afferiscono alla legittimità costituzionale della richiamata previsione in disavanzo del bilancio 2016 senza una correlata successiva copertura all'interno della stessa legge regionale cui appartiene la norma impugnata.

Quanto al cosiddetto "disavanzo tecnico", l'esame della relativa disciplina e la definizione della natura dell'istituto devono essere previamente inquadrati nell'ambito della riforma della contabilità degli enti territoriali contenuta nel d.lgs. n. 118 del 2011 e successive modifiche ed integrazioni. Quest'ultimo, com'è noto, è finalizzato all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi.

Ai fini della presente decisione, nel vastissimo ed articolato ordito normativo contenuto nel richiamato d.lgs. n. 118 del 2011, occorre concentrare l'attenzione sul principio della "competenza finanziaria potenziata", sull'istituto del "fondo pluriennale vincolato" e sull'impatto di tali innovazioni sulle tecniche di copertura della spesa. È in tale prospettiva, infatti, che va inquadrato il contestato disavanzo tecnico, applicato dalla Regione autonoma Sardegna.

I caratteri fondamentali della competenza finanziaria potenziata possono essere così sintetizzati: *a)* rilevanza contabile e giuridica della dimensione temporale delle obbligazioni attive e passive inerenti ai singoli esercizi finanziari; *b)* natura autorizzatoria, non solo del bilancio annuale ma anche di quello triennale, i quali sono stati riuniti in un unico documento; *c)* obbligo della copertura finanziaria a prescindere dall'esercizio di imputazione della spesa; *d)* imputazione dell'accertamento e dell'impegno alle scritture di un esercizio sulla base della scadenza della relativa obbligazione e della sua esigibilità; *e)* residui attivi e passivi costituiti solo da obbligazioni giuridicamente perfezionate ed esigibili.

Dalla scelta del legislatore di applicare il principio della competenza finanziaria potenziata deriva la necessità di istituire il fondo pluriennale vincolato, il quale serve a garantire gli equilibri del bilancio nei periodi intercorrenti tra l'acquisizione delle risorse ed il loro impiego. Detto fondo è costituito da risorse accertate, destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ed esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata (Allegato 4/1, punto 9.8, del d.lgs. n. 118 del 2011).

Nell'ambito del percorso giuridico-contabile delineato dalla riforma si è avvertita l'esigenza di porre in evidenza, e di eliminare, il disavanzo sommerso che tradizionalmente si annidava nella gestione dei residui e nella loro applicazione al risultato di amministrazione. Conseguentemente sono state fissate nuove regole per le amministrazioni territoriali interessate all'emersione e alla rimozione del fenomeno.

In tale contesto è stata introdotta la procedura di riaccertamento straordinario dei residui, prevista dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011, la quale è finalizzata a verificare il complesso dei residui attivi e passivi al 1° gennaio 2015, in modo da rendere veritiere le risultanze delle passate gestioni ed iscriverle in bilancio coerentemente con il principio della competenza finanziaria potenziata.

Secondo la richiamata disposizione, il riaccertamento straordinario dei residui deve essere effettuato, con riferimento al 1° gennaio 2015, in un'unica soluzione, contestualmente all'approvazione del rendiconto 2014, individuando i residui non sorretti da alcuna obbligazione giuridica, destinati ad essere definitivamente cancellati, e quelli corrispondenti ad obbligazioni perfezionate, ripartiti secondo l'esercizio di scadenza dell'obbligazione.

Alla luce di quanto premesso circa la competenza finanziaria potenziata, il fondo pluriennale vincolato ed il riaccertamento straordinario dei residui, la logica del nuovo sistema, introdotto dal d.lgs. n. 118 del 2011, è quella di dare evidenza contabile e rilevanza giuridica ad alcune diacronie intercorrenti tra la realizzazione delle entrate e l'erogazione delle spese.



Attraverso una necessaria sintesi e semplificazione delle criticità che caratterizzano la regolazione e la gestione finanziaria, può dirsi che le minacce più sensibili all'equilibrio dei bilanci pubblici, ed in particolare a quello dei bilanci degli enti territoriali, vengono dalle problematiche giuridiche, estimatorie ed organizzative afferenti ai crediti e ai debiti, nonché dalla sovrastima - in sede previsionale - dei flussi finanziari di entrata.

I due fenomeni sono strettamente collegati poiché, se i crediti vengono sovrastimati e le entrate non vengono puntualmente accertate e riscosse, si crea uno sbilanciamento dei flussi finanziari con conseguente necessario ricorso alle anticipazioni di cassa e con produzione - in prospettiva pluriennale - di rilevanti disavanzi di amministrazione.

A ben vedere, i richiamati fenomeni di sovrastima e di mancata riscossione delle entrate appartengono alla categoria delle gravi patologie finanziario-contabili alle quali il riaccertamento straordinario di cui all'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011 cerca di porre rimedio. Ma l'interazione di tale norma con la competenza finanziaria potenziata ha generato la soluzione - che dovrebbe essere assolutamente transitoria - di dare evidenza giuridica alla diacronia tra riscossioni e pagamenti, quando la scadenza dei crediti risulta successiva a quella delle obbligazioni passive e l'incognita della solvibilità dei debitori incide in modo rilevante sull'equilibrio dei flussi finanziari nel corso di un solo esercizio.

Tale soluzione consiste nel consentire il disavanzo tecnico per il periodo intercorrente tra l'esercizio interessato alla diacronia e quelli successivi in cui la sua copertura diviene, al contrario, indefettibile.

Dall'interdipendenza dei citati istituti innovativi nasce la problematica del contestato disavanzo tecnico e della pretesa sua distorta utilizzazione da parte della Regione autonoma Sardegna.

Ai fini della presente decisione, le questioni all'esame possono essere dunque riassunte secondo il seguente ordine logico: *a)* se la complessa trama normativa disegnata in materia dal d.lgs. n. 118 del 2011 sia essa stessa - con riguardo all'istituto del disavanzo tecnico - conforme all'art. 81, terzo comma, Cost.; *b)* se la Regione si sia effettivamente discostata dalla norma interposta invocata; *c)* se l'eventuale scostamento abbia comportato una lesione del richiamato art. 81, terzo comma, Cost.

4.- Tanto premesso, le questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost. ed in relazione all'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011, sono fondate nei termini di seguito precisati.

4.1.- Quanto alla questione sub *a)*, inerente alla conformità della disciplina del disavanzo tecnico all'art. 81, terzo comma, Cost., essa può essere risolta in senso positivo solo attraverso una stretta interpretazione della norma interposta invocata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La regola contenuta nel comma 13 dell'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011 - secondo cui «Nel caso in cui a seguito del riaccertamento straordinario [...] i residui passivi reimputati ad un esercizio sono di importo superiore alla somma del fondo pluriennale vincolato stanziato in entrata e dei residui attivi reimputati al medesimo esercizio, tale differenza può essere finanziata con le risorse dell'esercizio o costituire un disavanzo tecnico da coprirsi, nei bilanci degli esercizi successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi eccedenti rispetto alla somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata» - va intesa non come un mero raffronto numerico tra componenti contabili, bensì come un documento analiticamente corredato dall'elenco delle singole poste interessate, dalle relative ragioni giuridiche e dalla scadenza delle singole obbligazioni. In particolare, l'applicazione del disavanzo tecnico deve essere intesa come una facoltà comportante un vero e proprio risultato economico-finanziario di carattere negativo, sia pure circoscritto al periodo delimitato dalle scadenze delle obbligazioni diacronicamente coinvolte. Un mero richiamo all'istituto del disavanzo tecnico ed una previsione di spesa sbilanciata in eccesso rispetto alle risorse disponibili - elementi caratterizzanti la norma impugnata - prendono le mosse da un'interpretazione dell'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011 non conforme all'art. 81, terzo comma, Cost.

In altre parole, il disavanzo tecnico, per il periodo intercorrente tra l'esercizio di applicazione in bilancio e quello di copertura, è un vero e proprio disavanzo e - senza una corretta, nominativa ed analitica individuazione dei creditori e dei debitori coinvolti nel calcolo delle operazioni finalizzate all'ammissibilità del disavanzo stesso e senza un'appropriata determinazione del fondo pluriennale vincolato - risulta non conforme a Costituzione perché mina l'equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale.

La norma sul disavanzo tecnico deve essere pertanto interpretata in modo costituzionalmente orientato, dal momento che «per i principi contabili vale la regola dell'interpretazione conforme a Costituzione, secondo la quale, in presenza di ambiguità o anfibologie del relativo contenuto, occorre dar loro il significato compatibile con i parametri costituzionali» (sentenza n. 279 del 2016). Ove fosse possibile solo l'ipotesi ermeneutica estensiva della regola adottata dalla Regione autonoma Sardegna, ciò determinerebbe l'illegittimità costituzionale dello stesso principio contabile, dal momento che, così interpretato, esso diventerebbe un veicolo per un indebito allargamento - in contrasto con l'art. 81 Cost. - della spesa di enti già gravati dal ripiano pluriennale di disavanzi di amministrazione pregressi (in tal senso, sentenza n. 279 del 2016). In quanto eccezione al principio generale dell'equilibrio del bilancio, la disciplina del disa-



vanzo tecnico è comunque di stretta interpretazione e deve essere circoscritta alla sola irripetibile ipotesi normativa del riaccertamento straordinario dei residui nell'ambito della prima applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, in ragione delle particolari contingenze che hanno caratterizzato la situazione di alcuni enti territoriali.

4.2.- Per quel che concerne l'erronea applicazione dell'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011 da parte della Regione autonoma Sardegna, essa non costituisce un mero vizio formale dell'esposizione contabile, ma risulta strumentale ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'art. 81, terzo comma, Cost. Infatti la Regione, dopo aver ignorato l'assenza dei presupposti normativi (dimostrazione della eccedenza dei residui reimputati - corredati dalla prova di esistenza del credito e della scadenza - rispetto alla somma dei residui passivi e del fondo pluriennale vincolato) per l'applicazione del disavanzo tecnico, ha rinviato ad imprecisati esercizi successivi la copertura dello stesso, facendo riferimento - con generica espressione - a residui «eccedenti». Ciò, tra l'altro, senza individuare gli estremi dei pretesi crediti e delle relative ragioni giuridiche e temporali in grado di giustificare l'impiego diacronico.

In una precedente fattispecie di copertura con rinvio ad esercizi futuri, questa Corte - sempre con riguardo alla Regione autonoma Sardegna - ha affermato che «l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sentenza n. 384 del 1991). [...] È per questo che l'art. 81, quarto [ora terzo] comma, della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime. In questo quadro è evidente che la copertura di spese mediante crediti futuri, lede il suddetto principio costituzionale [...]. Un siffatto sistema di copertura mediante crediti non ancora venuti a scadenza contraddice peraltro la stessa definizione di "accertamento dell'entrata", poiché è tale quella che si prevede di aver diritto di percepire nell'esercizio finanziario di riferimento e non in un esercizio futuro» (sentenza n. 213 del 2008).

4.3.- Infine, la norma impugnata risulta costituzionalmente illegittima anche in riferimento diretto all'art. 81, terzo comma, Cost., indipendentemente dalla violazione della norma interposta precedentemente esaminata. La violazione consiste nell'aver consentito di impegnare le spese in misura superiore al complesso delle entrate relative all'esercizio 2016. In proposito, questa Corte ha già affermato che «la "forza espansiva dell'art. 81, quarto [ora terzo] comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse" [...] costituisce una clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi di carattere finanziario con essa collidenti» (sentenza n. 279 del 2016; nello stesso senso, in precedenza, sentenza n. 70 del 2012).

Nella fattispecie, la manovra di bilancio della legge regionale impugnata ha consentito l'autorizzazione, non solo nel bilancio annuale, ma anche in quello pluriennale, di spese in assenza della prescritta copertura finanziaria, non tenendo conto che le operazioni di copertura non possono essere mai disgiunte dai profili giuridici delle componenti attive e passive (esatta individuazione non solo dei flussi finanziari ma anche dei crediti e dei debiti coinvolti nel necessario bilanciamento economico-finanziario) che sono alla base della sua verifica.

5.- In definitiva, occorre ribadire che l'istituto del disavanzo tecnico costituisce una tassativa eccezione alla regola del pareggio di bilancio ed, in quanto tale, risulta di strettissima interpretazione ed applicazione.

Tale istituto si collega inscindibilmente ed indefettibilmente alla pregressa diacronia, per lo più patologica, delle transazioni finanziarie in rapporto alla tempistica del pagamento dei debiti e della riscossione dei crediti. Infatti, la fisiologia del rapporto tra transazioni attive e passive di un ente territoriale è nel senso di una sostanziale compensazione delle relative diacronie nel corso di un intero anno finanziario: è vero che può «esistere, come è ovvio, una discrasia [...] tra l'esercizio in cui matura giuridicamente l'esigibilità del credito, rilevante ai fini dell'accertamento, e l'esercizio in cui si incassa, in tutto o in parte, il relativo importo» (sentenza n. 213 del 2008), ma è altresì vero che tale fenomeno riguarda sia la gestione delle spese che delle entrate, di tal che i due dialettici fenomeni tendono a compensarsi. Al contrario, uno sbilanciamento così grave da legittimare la chiusura in passivo del primo bilancio di previsione successivo al riaccertamento straordinario è quasi sempre eziologicamente collegato all'incapacità mostrata in passato dall'ente territoriale nella riscossione delle proprie entrate.

Avere riguardo a tale fenomeno patologico e consentire questa ulteriore facoltà di disavanzo - oltre a quelle decennali (art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali») e trentennali (art. 3, comma 16, del d.lgs. n. 118 del 2011), nonché alle anticipazioni di liquidità per debiti inevasi (da restituire anch'esse in un trentennio: artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante «Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali») - costituisce certamente una dimostrazione di fiducia del



legislatore statale nei confronti degli enti territoriali; dimostrazione di fiducia sicuramente corredata dall'aspettativa che la sua utilizzazione sia una tantum e non ingeneri la convinzione, negli stessi enti destinatari, che possano ripetersi e perpetuarsi le disfunzioni amministrative nella riscossione delle entrate e nella copertura delle spese, magari confidando in nuovi eccezionali provvedimenti legislativi di dilazione delle passività.

Ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (in senso conforme, sentenza n. 107 del 2016).

6.- In considerazione dell'inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 deve estendersi in via consequenziale all'intera legge reg. Sardegna n. 6 del 2016, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), nelle parti in cui: applica al bilancio 2016 l'istituto del disavanzo tecnico; consente di impegnare somme eccedenti per euro 31.553.438,75 rispetto alle risorse effettivamente disponibili; non prevede l'individuazione specifica ed analitica dei crediti e delle relative scadenze che dovrebbero compensare tali operazioni (in senso conforme, sul riflesso invalidante di singole poste nei confronti dell'intero bilancio, sentenze n. 279 del 2016, n. 266 e n. 250 del 2013).

In base al principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, il quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250 del 2013), la Regione autonoma Sardegna dovrà assumere appropriati provvedimenti di carattere finanziario, in ordine alla cui concreta configurazione la perdurante discrezionalità del legislatore regionale sarà limitata dalla priorità dell'impiego delle risorse disponibili per il riequilibrio del bilancio 2016 e del successivo biennio, nei termini precedentemente individuati (in senso conforme, sentenze nn. 266 e 250 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 6 (Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018);

2) dichiara, in via consequenziale, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale della legge reg. Sardegna n. 6 del 2016 nei sensi di cui in motivazione.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 gennaio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170006



N. 7

Sentenza 22 novembre 2016 - 11 gennaio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Casse di previdenza - Riduzione della spesa per consumi intermedi - Versamento annuale dei risparmi al bilancio dello Stato.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) - convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135 - art. 8, comma 3.

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,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135, promosso dal Consiglio di Stato nel procedimento vertente tra la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei dottori commercialisti - CNPADC ed altri e il Ministero dell'economia e delle finanze ed altro, con ordinanza del 4 giugno 2015, iscritta al n. 208 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2015.

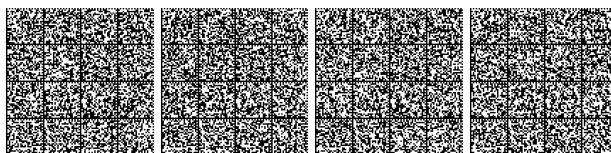
Visti l'atto di costituzione della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei dottori commercialisti - CNPADC, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Aristide Police per la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei dottori commercialisti - CNPADC e l'avvocato dello Stato Amedeo Elefante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza iscritta al n. 208 del registro ordinanze del 2015, il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135 - con particolare riguardo al primo, terzo e quarto periodo della disposizione - per violazione degli artt. 2, 3, 23, 35, 36, 38, 53 e 97 della Costituzione.



La questione trae origine dall'appello della Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore dei Dottori Commercialisti (CNPADC) e da due iscritti alla Cassa in proprio, sigg. W.A. e R.G., proposto contro la sentenza del Tar Lazio - Roma n. 6103 del 18 giugno 2013, che aveva rigettato il ricorso avverso i provvedimenti applicativi dell'art. 8 cit.

La norma censurata impone alle Casse di previdenza privatizzate di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza), in forza della loro inclusione nell'elenco redatto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 30 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), di adottare interventi di razionalizzazione per la riduzione della spesa per consumi intermedi in modo da assicurare risparmi corrispondenti al 5 per cento per il 2012 ed al 10 per cento a partire dal 2013, nonché di riversare annualmente i risparmi di spesa, così conseguiti sui propri consumi intermedi, al bilancio dello Stato.

In punto di rilevanza, osserva il Consiglio di Stato che gli atti impugnati sarebbero applicativi dell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, per la parte in cui assoggettano anche la CNPADC al regime di versamento previsto dalla predetta norma; nella misura in cui determinano l'imposizione del versamento anche da parte della Cassa appellante, troverebbero il loro diretto e completo presupposto nella previsione normativa della cui costituzionalità si dubita e, dunque, il problema della loro legittimità non discenderebbe dalla presenza di eventuali vizi di legittimità, bensì dalla legittimità costituzionale del loro fondamento normativo.

Né, secondo il rimettente, la questione apparirebbe ex se risolvibile affermando o negando la natura pubblicistica delle Casse di previdenza, posto che il legislatore avrebbe "legificato" i predetti elenchi e, pertanto, in assenza di specifiche censure di illegittimità costituzionale avverso le normative che a detti elenchi fanno rinvio, non ci si potrebbe che limitare a prendere atto di tale scelta legislativa.

Secondo il Consiglio di Stato non sarebbe dirimente la questione della natura della personalità giuridica (di diritto pubblico o privato) delle Casse di previdenza (ovvero della loro assimilazione, nominativamente disposta, alle amministrazioni pubbliche) ma, piuttosto, assumerebbe rilievo la provenienza, da soggetti privati, della contribuzione destinata a costituire le risorse per il futuro trattamento pensionistico agli iscritti alla Cassa di previdenza, nonché il fatto che la disposizione impugnata non incida su trasferimenti a carico della finanza pubblica, nella specie non presenti, bensì imponga un prelievo percentualmente determinato sulla misura dei c.d. consumi intermedi, che avrebbero parimenti la loro fonte nelle somme percepite dai propri iscritti e la cui disponibilità dovrebbe essere mantenuta nella piena ed autonoma determinazione della Cassa medesima.

Tanto premesso, il Consiglio di Stato ritiene che l'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, imponendo un versamento obbligatorio in favore dello Stato di parte delle somme frutto dei contributi versati dagli iscritti, finirebbe con il distrarre dette somme, in dotazione alla Cassa, dalla loro causa tipica e dalla ragione, normativamente prevista, che ne legittima l'imposizione. La distrazione dal perseguimento delle finalità che sono alla base dell'imposizione coattiva integrerebbe la violazione dell'art. 23 Cost., in quanto il potere impositivo attribuito alle Casse previdenziali verso i propri iscritti sarebbe legato al perseguimento delle predette finalità e non potrebbe essere vanificato destinando parte delle risorse ad esigenze generali di finanza pubblica.

La disposizione impugnata violerebbe altresì gli artt. 35, 36 e 38, comma 2, Cost., poiché, sottraendo parte dei contributi alle Casse, il legislatore inciderebbe sulla misura del trattamento pensionistico, da intendersi anche come «retribuzione differita» e contravverrebbe all'esigenza di assicurare mezzi adeguati per le esigenze connesse alla vecchiaia del lavoratore; più in generale, inciderebbe sulla finalità di tutela del lavoro, costituzionalmente garantita.

Inoltre, l'art. 8, comma 3 cit., si porrebbe in conflitto con gli artt. 2, 3 e 97 Cost., in quanto il prelievo ivi previsto inciderebbe, in modo non ragionevole, sulla autonomia dell'ente, impedendo al medesimo di poter disporre delle somme derivanti da contribuzioni dei propri iscritti, per destinarle ad esigenze strumentali alla realizzazione delle finalità previdenziali. Esso inciderebbe, altresì, sul principio di buon andamento delle amministrazioni pubbliche, posto che non realizzerebbe alcuna economicità dell'azione amministrativa, e determinerebbe altresì una distrazione di somme dalla loro finalità tipica.

Infine, secondo il giudice *a quo*, la norma impugnata violerebbe gli artt. 3 e 53 Cost. in quanto, dovendosi ritenere che i contributi versati dagli iscritti siano assimilabili ai tributi, il prelievo corrispondente al versamento imposto alla Cassa, stabilito in una percentuale fissa in relazione alla spesa per consumi intermedi dell'anno 2010, non terrebbe in considerazione né la capacità contributiva del soggetto, né qualsivoglia criterio di progressività, in ciò determinando altresì sia una disparità di trattamento tra soggetti destinatari di una medesima percentuale di esazione, indipendentemente dalla loro soggettiva capacità contributiva, sia una palese irragionevolezza della previsione.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, deducendo l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza delle questioni.



Rammenta la difesa erariale che l'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, fa parte di una serie di misure tese alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica contenute nel suddetto decreto-legge, che ha esteso anche agli enti pubblici non territoriali gli obiettivi comuni di contenimento della spesa.

L'ambito di applicazione soggettivo delle suddette disposizioni sarebbe quindi stabilito dall'art. 1, comma 2, della legge 196 del 2009, nel testo modificato dal d.l. 2 marzo 2012, n. 16, il quale prevede che «ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana n. 171, nonché, a decorrere dall'anno 2012, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto Istituto nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana n. 228, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni».

Secondo l'interveniente, il legislatore in tal modo avrebbe stabilito che tutte le amministrazioni pubbliche, così come individuate dall'elenco ISTAT cui la legge rinvia, siano destinatarie delle disposizioni in materia di contenimento della spesa pubblica. L'inclusione di un ente nell'elenco ISTAT - e, di conseguenza, la sua qualificazione a tali fini quale «pubblica amministrazione» - costituirebbe il presupposto per la soggezione all'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012. A tali obblighi sarebbero dunque tenuti tutti gli enti per il solo fatto di essere compresi nel predetto elenco.

Poiché con l'art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009, il legislatore avrebbe sostanzialmente recepito, in via legislativa, il predetto elenco ISTAT, ne discenderebbe che, da un canto, ogni modificazione del suddetto elenco non potrebbe che avvenire attraverso una legge di approvazione; dall'altro, che ogni questione relativa alla legittimità o meno dell'inclusione di un ente in tale elenco, essendo rimessa alla discrezionalità del legislatore, non potrebbe che essere censurata nella forme del giudizio di legittimità costituzionale.

Secondo la difesa erariale, pertanto, non sarebbe possibile censurare la legge che assoggetta la CNPADC ai tagli di spesa previsti dalle disposizioni sulla c.d. spending review contenute nel d.l. n. 95 del 2012, se non dopo aver censurato la legge che, includendo la CNPADC all'interno dell'elenco ISTAT, le avrebbe conferito la qualifica di pubblica amministrazione. Poiché, difatti, l'art. 8, comma 3, del d.l. 6 luglio 2012 non viene contestato da un punto di vista «oggettivo» (vale a dire con riferimento alle misure di contenimento dallo stesso previste), bensì da un punto di vista «soggettivo» (lamentando la CNPADC di essere stata inclusa tra i destinatari di dette misure) e poiché l'ambito di applicazione soggettivo delle misure previste nell'ambito della c.d. spending review viene individuato, per relationem, tramite il rinvio all'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni, sarebbe evidente - secondo il Presidente del Consiglio dei ministri - che contestare la legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 significherebbe censurare la legittimità costituzionale della qualificazione della Cassa come pubblica amministrazione, che però non è oggetto di doglianza da parte del giudice *a quo*.

Secondo la difesa erariale, pertanto, contrariamente a quanto ritenuto dal Consiglio di Stato, la questione relativa alla natura pubblica o privata della Cassa non potrebbe essere considerata priva di rilevanza ai fini della valutazione da effettuarsi in ordine alla fondatezza della questione di costituzionalità della disposizione impugnata. Poiché, difatti, a mente dell'art. 1, comma 1, della legge 196 del 2009, «[I]e amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica "...definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea..." e ne condividono le conseguenti responsabilità», l'inserimento delle Casse di previdenza nell'elenco ISTAT le avrebbe necessariamente gravate dell'obbligo di contribuire alle manovre di bilancio ed ai provvedimenti di contenimento della spesa pubblica.

Rammenta ulteriormente la difesa erariale, che lo stesso Consiglio di Stato, in una precedente decisione (sentenza n. 6014 del 28 novembre 2012), avrebbe affermato che l'inclusione nell'elenco ISTAT delle stesse «non è, infatti, frutto di una valutazione arbitraria dell'Amministrazione, ma, al contrario, corrisponde alla qualificazione pubblica degli stessi e ai criteri stabiliti dalla legge in coerenza con i principi desumibili dall'art. 81 della Costituzione e con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione».

Osserva il Presidente del Consiglio dei ministri che, anche se si dovessero qualificare come privati i contributi versati alla Cassa dagli iscritti, la questione di legittimità costituzionale sarebbe comunque infondata in quanto l'art. 8, comma 3, cit., richiederebbe come unico requisito, per l'assoggettamento alle misure di contenimento previste nell'ambito della c.d. spending review, la natura di pubblica amministrazione del destinatario, tanto che sarebbe bastato considerare che la CNPADC fosse una pubblica amministrazione per concludere nel senso della infondatezza.



In ogni caso, secondo la difesa erariale, il giudice *a quo* sarebbe comunque incorso in errore, anche nel considerare private le risorse gestite dal fondo. A giudizio dell'interveniente, invece, tali risorse deriverebbero la propria natura da quella pubblica della Cassa e dalle funzioni da essa svolte, sicché i due aspetti della vicenda non potrebbero essere singolarmente considerati, in quanto l'uno (la funzione previdenziale pubblica svolta dalla Cassa con conseguente vincolo di destinazione sulle somme da essa gestite), influirebbe inevitabilmente sull'altro (natura della prestazione).

A riprova della natura pubblica delle risorse della Cassa, secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri, vi sarebbe l'obbligatorietà dei contributi, il potere di esazione dei medesimi e, infine, l'impossibilità per gli iscritti di poter liberamente disporre di quanto versato.

Con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 23 e degli artt. 3 e 53 Cost., obietta il Presidente del Consiglio dei ministri che, con l'introduzione dell'obbligo di versare allo Stato i risparmi di spesa conseguiti dalle Casse professionali, non si sarebbe inteso introdurre un tributo, in quanto si tratterebbe di disposizioni rivolte a tutte le amministrazioni pubbliche, affinché contribuiscano al consolidamento del processo di razionalizzazione e revisione della spesa e, quindi, non vi sarebbe alcuna prestazione patrimoniale imposta, ma solo una redistribuzione delle risorse di finanza pubblica. Procedendo dal presupposto che la CNAPDC è un'amministrazione pubblica, sarebbe evidente, per la Presidenza del Consiglio dei ministri, che non sarebbe ipotizzabile né una violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la Cassa è colpita dai tagli di spesa come tutte le altre amministrazioni, né dell'art. 23 Cost., in quanto non si sarebbe in presenza di una prestazione patrimoniale, ma di una misura trasversale che incide sul patrimonio di ciascuna amministrazione. Né, tanto meno, secondo la difesa erariale sarebbe configurabile una violazione dell'art. 53 Cost., in quanto non verrebbe in rilievo il principio di capacità contributiva dei singoli iscritti alla Cassa, non trovandosi in presenza di un tributo, ma di una operazione di redistribuzione della finanza pubblica.

Neppure, secondo l'interveniente, la norma impugnata si porrebbe in contrasto con gli artt. 35, 36, 38, comma secondo, Cost., in quanto non vi sarebbero ragioni perché la finalità (pubblica), svolta delle casse previdenziali tramite l'accantonamento obbligatorio di una quota di reddito professionale, avrebbe dovuto condurre ad esentare la Cassa, rispetto a quanto previsto per le altre pubbliche amministrazioni, dall'obbligo di versamento del risparmio per consumi intermedi a favore dell'Erario, misura che rientrerebbe tra gli interventi correttivi di finanza pubblica, coinvolgenti anche gli enti privatizzati.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, ad escludere la violazione degli artt. 35, 36 e 38 Cost., influirebbe, inoltre, il fatto che, allo stato, non vi sarebbe prova alcuna che le norme sospettate di incostituzionalità possano aver inciso sulle prestazioni a favore dei liberi professionisti iscritti alle Casse, tanto che la stessa CNAPDC, nelle proprie difese, avrebbe prospettato come mera eventualità, che, per effetto delle disposizioni della c.d. spending review, possa esservi un depauperamento del monte delle contribuzioni dei professionisti iscritti alla Cassa. Quindi, la disposizione impugnata non avrebbe direttamente inciso sulle prestazioni a favore dei liberi professionisti iscritti alle Casse, dato che non sarebbe stata dimostrata alcuna decurtazione delle prestazioni previdenziali loro assicurate in base alle norme vigenti.

Infine, osserva il Presidente del Consiglio dei ministri che la pretesa violazione dei principi costituzionali invocati, non deriverebbe dal d.l. n. 95 del 2012, che individua solo l'ambito di applicazione soggettiva delle misure di tagli alla spesa pubblica, facendo riferimento alla nozione di «pubblica amministrazione», ma dagli elenchi ISTAT che hanno disposto la suddetta equiparazione. Si tratterebbe di restrizioni di spesa imposte soprattutto ai soggetti che beneficiano di contributi e finanziamenti pubblici, necessarie per garantire il rispetto del principio del pareggio di bilancio sancito dall'art. 81 Cost., anche alla luce degli impegni assunti dall'Italia con le autorità europee.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, quindi, nel valutare la conformità alla Costituzione della norma censurata, si dovrebbero tenere a mente anche le ragioni che hanno spinto il legislatore a predisporre una disciplina tanto rigorosa, e quindi si imporrebbe di ponderare adeguatamente l'art. 81 Cost. con gli altri parametri costituzionali richiamati dal Consiglio di Stato, nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, posta la necessità di individuare un punto di equilibrio dinamico e non prefissato, in anticipo tra tutti i vari diritti tutelati dalla Costituzione.

3.- Si è costituita in giudizio anche la Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore dei Dottori Commercialisti, svolgendo argomentazioni a sostegno dell'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata.

Secondo la parte, l'art. 8, comma 3, secondo periodo, del d.l. n. 95 del 2012, si rivelerebbe incostituzionale perché, con esso, il legislatore avrebbe introdotto una forma di surrettizio prelievo tributario - destinato ai soli enti previdenziali privatizzati - del tutto svincolato dal rispetto dei noti parametri di ragionevolezza e progressività, attraverso il quale le risorse private devolute alla gestione della CNAPDC e destinate all'erogazione di trattamenti previdenziali ed assistenziali sono trasferite all'erario, per non meglio specificate esigenze finanziarie pubbliche.



Evidenzia che gli enti previdenziali privatizzati a mente del d.lgs. n. 509 del 1994 non beneficiano di alcun trasferimento e/o finanziamento pubblico e non godono di alcuna garanzia da parte dello Stato, per quanto attiene ad un'eventuale situazione di grave disavanzo, essendo, anzi, previsto il ricorso alla liquidazione coatta amministrativa laddove sia impossibile ripristinare l'originario equilibrio economico-finanziario.

Rammenta, inoltre, che la Corte Costituzionale, nella sentenza [*recte*: ordinanza] n. 214 del 1999, ha sottolineato come il d.lgs. n. 509 del 1994 abbia introdotto un «nuovo sistema autofinanziato conseguente alla privatizzazione». Un conto sarebbe, quindi, la rilevanza pubblicistica che connota sia la funzione che l'attività della Cassa, ed un altro l'origine e la natura delle risorse in sé considerate.

In sostanza, l'assenza di un contributo pubblico escluderebbe la natura pubblica del patrimonio.

Con riferimento alla violazione degli artt. 3, 35, 36, 38 e 97 Cost., la parte sostiene che il legislatore, con la norma impugnata, non abbia operato un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali (sentenza n. 70 del 2015) della tutela, anche futura, dei lavoratori e delle esigenze di risanamento delle finanze pubbliche e sarebbe, comunque, discriminatoria, in quanto colpirebbe esclusivamente alcune categorie di lavoratori per il solo fatto di esercitare professioni regolamentate con obbligo d'iscrizione ai relativi enti previdenziali. Evidenzia, che i consumi intermedi non costituiscono una spesa per l'erario, ma sarebbero espressione della autonomia gestionale, organizzativa e contabile riconosciuta dal d.lgs. n. 509 del 1994 agli enti previdenziali privatizzati, quale corollario dell'obbligo dei medesimi di attenersi ad una rigorosa gestione economico-finanziaria tale da assicurare l'equilibrio di bilancio, pena la liquidazione coatta amministrativa, senza poter accedere a finanziamenti pubblici.

Ne deriverebbe, quindi, secondo la medesima, la violazione dell'art. 97 Cost., in quanto la norma impugnata colpisce il patrimonio vincolato della Cassa, formato da versamenti dei privati destinati all'erogazione di prestazioni previdenziali ed assistenziali, costituzionalmente garantite dall'art. 38 Cost.

La norma impugnata violerebbe ulteriormente gli artt. 3 e 97 Cost., perché il prelievo imposto inciderebbe in misura strutturale sulla capacità della Cassa di perseguire efficacemente le finalità attribuite dalla legge, sebbene la Corte (sentenza n. 178 del 2015) abbia riconosciuto che «l'emergenza economica», pur potendo giustificare interventi eccezionali, non consenta di introdurre misure strutturali.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 35, 36, 38, 53 e 97 della Costituzione, nella parte in cui applica anche alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per i dottori commercialisti (CNPADC) un prelievo commisurato alle spese per consumi intermedi dell'esercizio 2010.

L'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 stabilisce che: «Fermo restando le misure di contenimento della spesa già previste dalle vigenti disposizioni, al fine di assicurare la riduzione delle spese per consumi intermedi, i trasferimenti dal bilancio dello Stato agli enti e agli organismi anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) con esclusione delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, degli enti locali, degli enti del servizio sanitario nazionale, e delle università e degli enti di ricerca di cui all'allegato n. 3, sono ridotti in misura pari al 5 per cento nell'anno 2012 e al 10 per cento a decorrere dall'anno 2013 della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010. Nel caso in cui per effetto delle operazioni di gestione la predetta riduzione non fosse possibile, per gli enti interessati si applica la disposizione di cui ai periodi successivi. Gli enti e gli organismi anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, che non ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato adottano interventi di razionalizzazione per la riduzione della spesa per consumi intermedi in modo da assicurare risparmi corrispondenti alle misure indicate nel periodo precedente; le somme derivanti da tale riduzione sono versate annualmente ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno. Per l'anno 2012 il versamento avviene entro il 30 settembre. Il presente comma non si applica agli enti e organismi vigilati dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali».



1.1.- Secondo il rimettente la norma violerebbe gli artt. 35, 36 e 38, secondo comma, Cost., in quanto, per esigenze di finanza pubblica, distrarebbe somme destinate a finalità previdenziali, con ciò incidendo sulla misura del trattamento pensionistico inteso come «retribuzione differita», tenuto anche conto delle particolari caratteristiche del sistema mutualistico introdotto per la Cassa in questione dal decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza).

Il Consiglio di Stato ritiene inoltre che siano violati gli artt. 2, 3 e 97 Cost. poiché il prelievo imposto dal censurato art. 8, comma 3, inciderebbe in modo non ragionevole sull'autonomia dell'ente, sulla disponibilità e sulla destinazione di somme derivanti dalle contribuzioni dei propri iscritti. Infatti, mentre il prelievo risponderebbe a logica per le amministrazioni pubbliche finanziate dallo Stato, per la CNPADC, che deve gestire la previdenza in regime di autofinanziamento, esso sarebbe irragionevole e contrario alle finalità statutarie della Cassa stessa. Il prelievo contrasterebbe altresì con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., considerato che determinerebbe la distrazione di somme dalla loro finalità tipica ed una sostanziale riduzione del finanziamento delle prestazioni pensionistiche, piuttosto che realizzare una maggiore economicità dell'azione amministrativa.

Inoltre, secondo il rimettente, la disposizione impugnata violerebbe anche gli artt. 3 e 53 Cost. Ciò in quanto il prelievo imposto dalla norma in questione, essendo determinato in misura percentuale su quanto complessivamente speso dall'ente per consumi intermedi nell'anno 2010, non sarebbe progressivo e non terrebbe in alcun conto la capacità contributiva del soggetto, determinando in tal modo una disparità di trattamento tra soggetti destinatari di una medesima percentuale di esazione.

Infine, secondo il rimettente la disposizione impugnata violerebbe l'art. 23 Cost., in quanto, nel prevedere il versamento obbligatorio di una parte dei contributi previdenziali dei privati iscritti all'ente, distrarebbe dette somme dalla loro causa tipica.

1.2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, deducendo l'inammissibilità o comunque l'infondatezza delle questioni.

A suo avviso la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice *a quo* sarebbe inammissibile in ragione della consequenzialità tra iscrizione nell'elenco predisposto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e debenza del prelievo. Evidenzia in proposito che il giudice rimettente non avrebbe impugnato l'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica): tale disposizione, includendo la CNPADC nell'elenco ISTAT, costituirebbe il presupposto del prelievo a favore dell'Erario, sicché la prescrizione impugnata realizzerebbe, in ragione di detta propedeutica iscrizione, un regime unitario di partecipazione agli obiettivi di finanza pubblica per tutti gli enti appartenenti al consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Nel merito, la difesa erariale rileva che, nell'ambito delle misure tese alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, il d.l. n. 95 del 2012 sulla cosiddetta *spending review* avrebbe esteso agli enti pubblici non territoriali gli obiettivi di contenimento tra i quali quelli contenuti nell'art. 8, comma 3, di detto decreto.

Secondo l'intervenuto, il legislatore avrebbe individuato quali destinatari delle disposizioni in materia di contenimento della spesa pubblica tutte le amministrazioni pubbliche comprese nell'elenco ISTAT cui la legge rinvia. L'inclusione di un ente nell'elenco ISTAT - e, pertanto, la sua qualificazione quale pubblica amministrazione - costituirebbe il presupposto per la soggezione all'art. 8, comma 3, d.l. n. 95 del 2012.

Ad avviso della difesa erariale non sarebbe possibile censurare la legge che assoggetta la CNPADC alle riduzioni di spesa previste dal decreto sulla *spending review* se non dopo aver censurato la legge che, includendo il predetto ente all'interno dell'elenco ISTAT, lo qualifica come pubblica amministrazione. La CNPADC invece non avrebbe impugnato tale normativa.

Il Presidente del Consiglio rileva inoltre che anche le risorse gestite dal fondo avrebbero natura pubblica. Tale connotazione deriverebbe, oltre che dal carattere pubblicistico delle funzioni svolte dalla Cassa, dal fatto: *a*) che i contributi degli iscritti non sono volontari ma imposti da specifica normativa; *b*) che gli enti privatizzati hanno un potere autoritativo di esazione dei contributi; *c*) che gli iscritti non hanno facoltà di disporre liberamente di quanto versato.

Da ciò discenderebbe che l'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 non violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto i tagli di spesa colpirebbero tutte le amministrazioni pubbliche inserite nell'elenco ISTAT.

Secondo il Presidente del Consiglio, la norma impugnata non si porrebbe neppure in contrasto con gli artt. 35, 36 e 38, secondo comma, Cost., in considerazione della natura pubblica della CNPADC e dei fondi di cui essa dispone. Ciò giustificerebbe anche il versamento obbligatorio dei risparmi all'Erario per la realizzazione di interventi correttivi di finanza pubblica da parte dello Stato, ipotesi non lesiva dei precetti contenuti negli artt. 38 e 97 Cost.



Infine, secondo l'intervenuto non sarebbe stata fornita prova degli effetti negativi ipoteticamente prodotti dalla norma impugnata, in quanto i professionisti iscritti alla Cassa non avrebbero subito decurtazioni delle prestazioni previdenziali loro assicurate dalle norme vigenti.

2.- Ai fini della presente decisione sono necessarie alcune premesse.

L'elenco delle amministrazioni pubbliche appartenenti al conto economico consolidato previsto dall'art. 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009 - come modificato dal decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44 - è stato istituito in attuazione di precisi obblighi comunitari sulla base di norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale ed europeo, ai sensi del regolamento CE n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996 modificato dal Regolamento UE 549/2013 relativo al «Sistema Europeo dei Conti Nazionali e Regionali nell'Unione Europea» (SEC2010). I criteri utilizzati per la classificazione sono di natura statistico-economica. Tale regolamento è servente alla definizione delle politiche dell'Unione europea ed al monitoraggio delle economie degli Stati membri e dell'Unione economica e monetaria (UEM), i quali «richiedono informazioni comparabili, aggiornate e affidabili sulla struttura dell'economia e l'evoluzione della situazione economica di ogni Stato membro o regione» (considerando n. 1 del regolamento UE n. 549/2013).

La Commissione utilizza gli aggregati dei conti nazionali e regionali, raccolti attraverso tali informazioni, per i fini amministrativi dell'Unione e, in particolare, per i calcoli di bilancio. Dunque, il sistema europeo dei conti, disciplinato dai richiamati regolamenti, prevede una metodologia finalizzata al monitoraggio della convergenza economica ed al conseguimento di uno stretto coordinamento delle politiche finanziarie europee.

La CNPADC è classificata, secondo l'allegato A (Capitolo 2 «Unità e insiemi di unità» - I settori istituzionali - Amministrazioni pubbliche S.13) del regolamento UE n. 549/2013, nel sottosettore S.1314, afferente agli «Enti di previdenza e assistenza sociale» (2.117), il quale «comprende le unità istituzionali centrali, di Stati federati e locali, la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali che rispondono ai seguenti due criteri: a) in forza di disposizioni legislative o regolamentari determinati gruppi della popolazione sono tenuti a partecipare al regime o a versare contributi; b) le amministrazioni pubbliche sono responsabili della gestione dell'istituzione per quanto riguarda la fissazione o l'approvazione dei contributi e delle prestazioni, a prescindere dal loro ruolo di organismo di sorveglianza o di datore di lavoro».

Nell'ambito delle procedure di convergenza verso gli obiettivi europei di contenimento della spesa pubblica, l'inserimento in tale elenco ha comportato per l'ente previdenziale la sottoposizione ai pertinenti vincoli di riduzione della spesa. Tuttavia, a differenza della maggior parte degli enti pubblici e dei soggetti inseriti nell'elenco, la CNPADC non gode di finanziamenti pubblici che - anzi - sono vietati dalla legge istitutiva: «Gli enti trasformati continuano a svolgere le attività previdenziali e assistenziali in atto riconosciute a favore delle categorie di lavoratori e professionisti per le quali sono stati originariamente istituiti, ferma restando la obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione. Agli enti stessi non sono consentiti finanziamenti pubblici diretti o indiretti, con esclusione di quelli connessi con gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali» (art. 1, comma 3, d.lgs. n. 509 del 1994).

È altresì utile un'ulteriore premessa circa la natura giuridica della CNPADC e la sua sostanziale irrilevanza nell'ambito del *thema decidendum*.

La trasformazione della Cassa operata dal d.lgs. n. 509 del 1994, pur avendo inciso sulla forma giuridica dell'ente e sulle modalità organizzative delle sue funzioni, non ha modificato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza, che mantiene non solo una funzione strettamente correlata all'interesse pubblico di assicurare dette prestazioni sociali a particolari categorie di lavoratori, ma acquisisce un ruolo rilevante in ambito europeo attraverso l'inclusione delle risultanze del relativo bilancio nel calcolo del prodotto nazionale lordo ai prezzi di mercato (PNLpm), mediante le uniformi regole di contabilizzazione del sistema europeo dei conti economici integrati. Al riguardo, questa Corte ha avuto modo di affermare che «dal quadro così tracciato [dalla riforma] emerge che la suddetta trasformazione ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza svolta dagli enti, articolandosi invece sul diverso piano di una modifica degli strumenti di gestione e della differente qualificazione giuridica dei soggetti stessi: l'obbligo contributivo costituisce un corollario, appunto, della rilevanza pubblicistica dell'inalterato fine previdenziale. L'esclusione di un intervento a carico della solidarietà generale consegue alla stessa scelta di trasformare gli enti, in quanto implicita nella premessa che nega il finanziamento pubblico o altri ausili pubblici di carattere finanziario» (sentenza n. 248 del 1997).

3.- Tanto premesso, l'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura dello Stato, argomentata in ragione della mancata considerazione della iscrizione nell'elenco ISTAT e delle conseguenze che ne deriverebbero automaticamente in punto di debenza del prelievo, non può essere accolta.



Secondo la difesa dello Stato, il fatto che la CNPADC sia stata individuata dalla legge quale componente dell'elenco ISTAT, nonché risulti destinataria delle disposizioni in materia di contenimento della spesa pubblica, costituirebbe indefettibile presupposto per la soggezione dell'ente previdenziale all'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 e, conseguentemente, il giudice rimettente avrebbe compiuto una sorta di aberratio ictus, nel censurare la legge che prevede il prelievo ai danni della CNPADC stessa anziché l'art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009, come modificato dal d.l. n. 16 del 2012, il quale, includendo il predetto ente nell'elenco ISTAT, comporterebbe l'automatica applicazione del prelievo a favore dell'Erario.

Nella prospettazione del giudice rimettente, al contrario, non è contestata la legittimità dell'inclusione della CNPADC nell'elenco delle amministrazioni ISTAT e neppure la legittimità della prima parte della disposizione, laddove vengono dettate norme finalizzate alla riduzione della spesa per consumi intermedi.

Infatti, se da un lato egli menziona l'intero comma 3, compresa la parte riferita agli enti che non ricevono trasferimenti dal bilancio dello Stato e la prescrizione afferente ad interventi di razionalizzazione della spesa, dall'altro chiarisce che la questione riguarda «gli atti impugnati, nella misura in cui determinano l'imposizione del versamento anche da parte della Cassa appellante, trovan[d]o il loro diretto e completo presupposto nella previsione normativa della cui costituzionalità si dubita, e, dunque, il problema della loro legittimità (*in parte qua*) non discende dalla presenza di eventuali vizi di legittimità, bensì dalla legittimità costituzionale del loro fondamento normativo».

Pertanto, l'eccezione d'inammissibilità non può essere accolta, dal momento che l'ordinanza di rimessione si limita a dubitare della legittimità costituzionale del prelievo operato dal legislatore statale nei confronti della CNPADC, tema che costituisce l'oggetto del presente giudizio.

4.- Venendo al merito, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli artt. 3, 38 e 97 Cost. con riguardo alla sola prescrizione inerente all'imposizione del versamento annuale nelle casse dello Stato, è fondata.

Per quanto di seguito meglio specificato, la scelta di privilegiare, attraverso il prelievo, esigenze del bilancio statale rispetto alla garanzia, per gli iscritti alla CNPADC, di vedere impiegato il risparmio di spesa corrente per le prestazioni previdenziali non è conforme né al canone della ragionevolezza, né alla tutela dei diritti degli iscritti alla Cassa, garantita dall'art. 38 Cost., né al buon andamento della gestione amministrativa della medesima.

4.1.- Sotto il profilo della ragionevolezza, l'art. 3 Cost. risulta violato per l'incongrua scelta di sacrificare l'interesse istituzionale della CNPADC ad un generico e macroeconomicamente esiguo impiego nel bilancio statale.

L'esame del contesto legislativo rivela come la disposizione censurata operi in deroga all'ordinario regime di autonomia della Cassa, in parte alterando il vincolo funzionale tra contributi degli iscritti ed erogazione delle prestazioni previdenziali.

Prescindendo dall'indagine sulla natura del contributo, e tenuto conto che le politiche statali possono, in particolari contingenze, incidere anche sull'autonomia finanziaria di un ente pubblico, nel caso in esame la compressione di un principio di sana gestione finanziaria, come quello inerente alla natura mutualistica degli enti privatizzati di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 509 del 1994, non risulta proporzionato all'alternativa di assicurare un prelievo generico a favore del bilancio dello Stato. Mentre l'interesse della CNPADC è specificamente riferibile alla missione istituzionale di gestire ed assicurare nel tempo le prestazioni previdenziali agli associati, quello dello Stato è - per obiettiva conformazione della norma impugnata - circoscritto alla generica copertura del complesso della spesa. Nella ponderazione delle due finalità non appare ragionevole il sacrificio - a beneficio di un generico interesse dello Stato ad arricchire, in modo peraltro marginale, le proprie dotazioni di entrata - di quella della CNPADC, che è collegata intrinsecamente alla necessaria autosufficienza della gestione pensionistica.

In particolare, con riguardo al bilanciamento tra le esigenze istituzionali della Cassa e quelle del bilancio statale, non può essere condiviso l'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui l'interesse dell'ente previdenziale a mantenere parte delle risorse acquisite attraverso la contribuzione degli iscritti sarebbe recessivo rispetto all'esigenza di prelevare dette risorse «per garantire il rispetto del principio del pareggio di bilancio sancito dall'art. 81 Cost. anche alla luce degli impegni assunti dal nostro Paese con le autorità europee».

La difesa statale desume un'arbitraria correlazione eziologica tra l'art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009, la prima parte dell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, non contestata dal giudice rimettente, e la seconda parte del medesimo comma 3 dell'art. 8: l'iscrizione nell'elenco ISTAT della CNPADC non comporterebbe soltanto la considerazione di quest'ultima nel complesso macroeconomico della finanza pubblica da coordinare attraverso l'imposizione di economie della spesa per beni intermedi, ma anche il prelievo di tali economie a beneficio dello Stato. Al contrario, come già premesso, tale rapporto di causalità tra le citate disposizioni non sussiste. È di tutta evidenza che la prima parte della norma impugnata provvede in modo costituzionalmente legittimo ad assicurare - attraverso il



risparmio e l'accantonamento della percentuale di spesa pertinente a ciascuno dei soggetti rientranti nel sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione europea-SEC 2010 - il coordinamento della finanza pubblica allargata per il raggiungimento degli obiettivi concordati in sede europea, mentre la seconda parte introduce un finanziamento a favore dell'Erario.

Pertanto, è la sola disposizione dell'art. 8, comma 3, impugnata dal rimettente a porre in essere un prelievo indebito nei confronti della CNPADC - il quale determina, nella situazione economico-patrimoniale della destinataria, una minusvalenza correlata ad una speculare plusvalenza a favore del bilancio dello Stato - mentre quella che impone la riduzione degli oneri per beni intermedi, oltre al coordinamento finalizzato al rispetto dei vincoli europei, costituisce di per sé anche un meccanismo idoneo a rendere più efficiente la gestione pensionistica nella misura in cui riduce le spese correnti della Cassa, indirizzando il risparmio alla naturale destinazione delle prestazioni previdenziali.

A parte il fatto che nella manovra di finanza pubblica il contestato prelievo assume valore neutro, dal momento che il saldo complessivo delle risorse disponibili nel consolidato pubblico risulta invariato, tale prelievo costituisce una scelta autonoma del legislatore statale (consistente nel trasferimento di risorse della CNPADC al proprio bilancio), del tutto distinta dall'adempimento degli obblighi di riduzione della spesa concordati in sede europea.

Se, in astratto, non può essere disconosciuta la possibilità per lo Stato di disporre, in un particolare momento di crisi economica, un prelievo eccezionale anche nei confronti degli enti che - come la CNPADC - sostanzialmente si autofinanziano attraverso i contributi dei propri iscritti, non è invece conforme a Costituzione articolare la norma nel senso di un prelievo strutturale e continuativo nei riguardi di un ente caratterizzato da funzioni previdenziali e assistenziali sottoposte al rigido principio dell'equilibrio tra risorse versate dagli iscritti e prestazioni rese.

Alla luce di tali considerazioni risultano capovolte anche le argomentazioni dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui la fattispecie normativa in esame sarebbe il portato di un'«adeguata ponderazione» delle esigenze di equilibrio della finanza pubblica di cui all'art. 81 Cost. con «gli altri parametri costituzionali richiamati dal Consiglio di Stato [...] nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza [...] in relazione alla pari necessità di rispetto dell'art. 81 Cost. ed alla luce della necessità di individuare un punto di equilibrio dinamico e non prefissato in anticipo tra tutti i vari diritti tutelati dalla Carta costituzionale».

Una valutazione in termini di proporzionalità e di adeguatezza tra i dialettici interessi in gioco può essere realizzata solo all'interno del quadro legislativo della materia «secondo determinazioni discrezionali del legislatore, le quali devono essere basate sul ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nell'attuazione graduale di quei principi, compresi quelli connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa» (sentenza n. 119 del 1991). Infatti, se il costante orientamento di questa Corte è nel senso che il legislatore conserva piena libertà di scelta tra sistemi previdenziali di tipo mutualistico - caratterizzati dalla corrispondenza fra rischio e contribuzione e da una rigorosa proporzionalità fra contributi e prestazioni previdenziali - e sistemi di tipo solidaristico - caratterizzati, di regola, dall'irilevanza della proporzionalità tra contributi e prestazioni previdenziali - una volta scelta con chiarezza la prima delle due opzioni, il bilanciamento degli interessi in gioco deve avvenire tenendo conto della soluzione normativa prevista dal d.lgs. n. 509 del 1994.

Nel caso in esame, quest'ultima è nel senso di realizzare modalità di finanziamento del sistema pensionistico della CNPADC attraverso la capitalizzazione dei contributi versati da ciascun lavoratore prima della quiescenza. Tali contributi sono gestiti dalla Cassa attraverso criteri di autonomia delineati dal legislatore secondo accantonamenti a basso rischio, cosicché, al momento del pensionamento, ogni lavoratore ritira il proprio montante contributivo, cioè quanto versato sino alla quiescenza, maggiorato dai cosiddetti coefficienti di trasformazione. Questa scelta si contrappone al sistema dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), ora confluito nell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nel quale il pagamento delle pensioni viene effettuato utilizzando i contributi correntemente versati dai lavoratori in servizio e dai relativi datori di lavoro, senza che si effettui alcun accantonamento dei contributi stessi.

Negli anni '90 il legislatore italiano ha ritenuto che i due sistemi potessero coesistere in ragione delle specifiche peculiarità. Risulta, quindi, evidente come in quello in esame esista un collegamento chiaro ed indefettibile fra volume dei contributi versati e livello delle prestazioni rese, legame che comporta un forte richiamo alla responsabilità del gestore, dalla cui buona amministrazione dipende in sostanza il mantenimento di un sistema che non può altrimenti finanziarsi.

In definitiva, se in Costituzione non esiste un vincolo a realizzare un assetto organizzativo autonomo basato sul principio mutualistico, occorre tuttavia evidenziare che, una volta scelta tale soluzione, il relativo assetto organizzativo e finanziario deve essere preservato in modo coerente con l'assunto dell'autosufficienza economica, dell'equilibrio della gestione e del vincolo di destinazione tra contributi e prestazioni.



4.2.- Sotto il profilo del buon andamento di cui all'art. 97 Cost., non può essere ignorato che la riforma della CNPADC, avvenuta in attuazione del portato normativo del d.lgs. n. 509 del 1994, è ispirata dall'esigenza di percorrere una strada alternativa di tipo mutualistico rispetto alla soluzione «generalista» della previdenza dei dipendenti pubblici rappresentata dal sistema INPDAP, ora accorpato all'INPS.

Tale alternativa consiste sostanzialmente nell'autonomia finanziaria comportante l'assoluto divieto di contribuzione da parte dello Stato, nonché la ricerca di equilibri di lungo periodo sul piano previdenziale, finanziario ed economico.

In definitiva, si tratta di un sistema progettato e finalizzato all'equilibrio di lungo periodo di cui è connotato sintomatico «la previsione di una riserva legale, al fine di assicurare la continuità nell'erogazione delle prestazioni, in misura non inferiore a cinque annualità dell'importo delle pensioni in essere. Ferme restando le riserve tecniche esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, all'eventuale adeguamento di esse si provvede, nella fase di prima applicazione, mediante accantonamenti pari ad una annualità per ogni biennio» (art. 1, comma 4, lettera c, della legge n. 509 del 1994).

In tale contesto, le spese di gestione della CNPADC devono essere ispirate alla logica del massimo contenimento e della massima efficienza, dal momento che il finanziamento di tale attività strumentale grava sulle contribuzioni degli iscritti, cosicché ogni spesa eccedente al necessario finisce per incidere negativamente sul sinallagma macroeconomico tra contribuzioni e prestazioni.

Secondo tale prospettiva - come già rilevato - le misure di contenimento della spesa per i beni intermedi stabilite dall'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 sono utili non solo ad assicurare pro quota la partecipazione della Cassa al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, ma anche a preservare da un'eccessiva espansione della spesa corrente una parte delle risorse naturalmente destinate alle prestazioni previdenziali, salvaguardando il buon andamento dell'ente in conformità agli obiettivi della riforma del 1994.

Se la prima parte dell'art. 1, comma 3, appare, dunque, un efficace strumento di coordinamento della finanza pubblica, la seconda parte - nel destinare detto risparmio all'Erario - collide anche con l'art. 97 Cost., in quanto sottrae alla CNPADC risorse intrinsecamente destinate alla previdenza degli iscritti. E, nel caso di specie, non è tanto l'entità del prelievo - peraltro esiguo in rapporto alla dimensione delle entrate dello Stato - a determinare la non conformità a Costituzione, quanto l'astratta configurazione della norma, che aggredisce, sotto l'aspetto strutturale, la correlazione contributi-prestazioni, nell'ambito della quale si articola «la naturale missione» della CNPADC di preservare l'autosufficienza del proprio sistema previdenziale.

4.3.- Con riguardo alla violazione dell'art. 38 Cost., non sono condivisibili le argomentazioni dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui il prelievo non colpirebbe le situazioni previdenziali degli iscritti, ma si limiterebbe ad incidere sul bilancio della Cassa.

Occorre a tal proposito ricordare che - per effetto della riforma del 1994 - le posizioni previdenziali degli iscritti sono collettivamente e singolarmente condizionate dalla regola per cui la prestazione deve essere resa solo attraverso la contribuzione capitalizzata del destinatario e non attraverso l'impiego delle contribuzioni versate dagli altri iscritti in attività. Ciò con assoluta esclusione - a differenza della previdenza dei pubblici dipendenti - di qualsiasi contribuzione a carico dello Stato nel momento in cui il flusso finanziario proveniente dai versamenti contributivi non risulti sufficiente al pagamento delle prestazioni dovute.

In sostanza, in un sistema ispirato - pur nell'ambito del meccanismo contributivo - alla capitalizzazione dei contributi degli iscritti, l'ingerenza del prelievo statale rischia di minare quegli equilibri che costituiscono elemento indefettibile dell'esperienza previdenziale autonoma. Questa Corte ha affermato che la scelta di dotare le Casse di previdenza di un sistema di solidarietà endocategoriale basato sulla comunanza di interessi degli iscritti - cosicché ciascuno di essi concorre con il proprio contributo al costo delle erogazioni delle quali si giova l'intera categoria - e di vincolare in tal senso la contribuzione di detti soggetti, costituisce soluzione del tutto ragionevole e idonea a «prevenire situazioni di crisi finanziaria e dunque di garantire l'erogazione delle prestazioni [.] È stato così sancito il vincolo d'una riserva legale a copertura per almeno cinque anni delle pensioni in essere (art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 509 del 1994) e, più recentemente in sede di riforma del sistema pensionistico generale, è stata prevista l'obbligatorietà della predisposizione di un bilancio tecnico attuariale per un arco previsionale di almeno quindici anni (art. 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335)». Pertanto, «[l]a solidarietà endocategoriale che il legislatore si è preoccupato di non far venire improvvisamente meno», è finalizzata ad «assicurare l'idonea provvista di mezzi: considerazione, quest'ultima, tanto più valida ora, in un sistema dichiaratamente autofinanziato», in cui «tale previsione “assicura lo strumento meglio idoneo all'attuazione di finalità schiettamente pubbliche [...]”. Tanto può affermarsi anche con riguardo agli



scopi previdenziali perseguiti [dalle Casse previdenziali autonome] nel quadro della già richiamata solidarietà interna ai professionisti, a vantaggio dei quali l'ente è stato istituito: la comunanza d'interessi degli iscritti comporta che ciascuno di essi concorra con il proprio contributo al costo delle erogazioni delle quali si giova l'intera categoria, di talché il vincolo può dirsi presupposto prima ancora che imposto» (sentenza n. 248 del 1997).

Considerate le complesse problematiche alla base della deficienza strutturale dei meccanismi di finanziamento della previdenza dei dipendenti pubblici, l'alternativo sistema, voluto dal legislatore per gli enti privatizzati in un periodo ormai risalente, merita di essere preservato da meccanismi - quali il prelievo a regime in esame - in grado di scalfinare gli assunti di base. Ciò anche in considerazione del fatto che detti assunti ne hanno, comunque, garantito la sopravvivenza senza interventi di parte pubblica per un ragguardevole periodo di tempo. In proposito non può essere sottovalutato come la tutela degli equilibri finanziari della CNPADC sia intrinsecamente funzionale alla garanzia delle posizioni previdenziali degli associati, a sua volta riconducibile all'art. 38 Cost.

5.- In definitiva, subordinare le esigenze di coerenza dell'ordinamento previdenziale, disegnato dal d.lgs. n. 509 del 1994 in senso mutualistico e successivamente perfezionato attraverso l'applicazione del sistema contributivo, ad un meccanismo di prelievo di importo marginale (anche per il carattere di neutralità finanziaria nell'ambito della manovra complessiva) non risulta coerente né in grado di superare i test di ragionevolezza precedentemente richiamati.

Infatti, proprio una ponderazione delle esigenze di equilibrio della finanza pubblica tende inevitabilmente verso la soluzione di non alterare la regola secondo cui i contributi degli iscritti alla CNPADC devono assicurarne l'auto-sufficienza della gestione e la resa delle future prestazioni, in presenza di un chiaro divieto normativo all'intervento riequilibratore dello Stato.

Per quanto considerato, l'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo in riferimento agli artt. 3, 38 e 97 Cost. nella parte in cui prescrive che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa previste da tale norma siano versate annualmente dalla CNPADC ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato.

6.- Restano assorbite le ulteriori censure sollevate dal giudice rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui prevede che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa ivi previste siano versate annualmente dalla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per i dottori commercialisti ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 gennaio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170007



N. 8

Sentenza 6 dicembre 2016 - 13 gennaio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disciplina dell'Agenzia Regionale per l'Ambiente della Basilicata - Personale addetto ad attività di vigilanza - Attribuzione, nell'esercizio delle funzioni, anche della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria.

- Legge della Regione Basilicata 14 settembre 2015, n. 37, recante «Riforma Agenzia Regionale per l'Ambiente di Basilicata (A.R.P.A.B.)», art. 31, comma 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 4, della legge della Regione Basilicata 14 settembre 2015, n. 37, recante «Riforma Agenzia Regionale per l'Ambiente di Basilicata (A.R.P.A.B.)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-17 novembre 2015, depositato in cancelleria il 17 novembre 2015 e iscritto al n. 100 del registro ricorsi 2015.

Udito nell'udienza pubblica del 6 dicembre 2016 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

udito l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 12-17 novembre 2015, depositato il 17 novembre 2015 e iscritto al n. 100 del registro ricorsi 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 31, comma 4, della legge della Regione Basilicata 14 settembre 2015, n. 37, recante «Riforma Agenzia Regionale per l'Ambiente di Basilicata (A.R.P.A.B.)», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

1.1.- Ricorda, anzitutto, il ricorrente che la legge reg. Basilicata n. 37 del 2015 disciplina l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Basilicata (d'ora in avanti: ARPAB), ente che era già stato istituito dalla legge della Regione Basilicata 19 maggio 1997, n. 27 (Istituzione dell'Agenzia regionale per l'ambiente della Basilicata. A.R.P.A.B.); che tra le attività istituzionali obbligatorie svolte dall'Agenzia vi sono quelle di prevenzione, di monitoraggio e di controllo ambientale (elencate all'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 37 del 2015); e che il personale addetto a tali attività è individuato, con proprio atto, dal direttore generale dell'ARPAB (art. 31, comma 1, legge reg. Basilicata n. 37 del 2015).

In tale quadro normativo, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta l'illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 31 della legge reg. Basilicata n. 37 del 2015, il quale, dopo aver stabilito che «[a]l personale dell'A.R.P.A.B., incaricato dell'espletamento delle funzioni di vigilanza e controllo si applicano le disposizioni sul personale ispettivo di cui all'articolo 2-bis del D.L. 4 dicembre 1993, n. 496 convertito con modificazioni nella legge 21 gennaio 1994,



n. 61», prevede che «[n]ell'esercizio delle funzioni di vigilanza tale personale riveste anche la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria». Secondo il ricorrente tale disposizione, nella parte in cui attribuisce al personale dell'ARPAB, nello svolgimento delle funzioni di vigilanza, «la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria», sconfinerebbe in ambiti riservati alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il quale affida alla legge statale la materia «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale».

Sono richiamate la sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003, nella quale sarebbe stato affermato che l'attribuzione di funzioni di polizia giudiziaria spetta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione penale, e le successive sentenze n. 167 del 2010 e n. 35 del 2011, con cui sono state dichiarate costituzionalmente illegittime norme regionali che attribuivano agli addetti della polizia locale la qualifica di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria. La Corte costituzionale avrebbe, dunque, in più occasioni affermato che il codice di procedura penale, agli artt. 55 e 57, concepisce la polizia giudiziaria quale «soggetto ausiliario di uno dei soggetti del rapporto triadico in cui si esprime la funzione giurisdizionale (il pubblico ministero)» proprio nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione penale disposta dalla lettera l) del secondo comma dell'art. 117 Cost., con l'inevitabile conseguenza di sottrarre al legislatore regionale qualsiasi possibilità di attribuire la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria.

Osserva, quindi, il ricorrente che la possibilità da ultimo ricordata non potrebbe trovare fondamento nella potestà legislativa residuale riconosciuta alle Regioni a statuto ordinario in ordine alla polizia amministrativa locale, né la disposizione impugnata potrebbe «trovare emenda» nel richiamo, contenuto nell'art. 31, comma 4, della legge reg. Basilicata n. 37 del 2015, all'art. 2-bis del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496 (Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 gennaio 1994, n. 61, il quale detta disposizioni sul personale ispettivo dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente.

L'Avvocatura generale dello Stato conclude ricordando quanto affermato dalla Corte costituzionale nella già menzionata sentenza n. 35 del 2011, ossia che il problema in discussione non è stabilire se la legge regionale impugnata sia o non sia conforme a quella statale, ma, ancora prima, se essa sia competente a disporre il riconoscimento delle qualifiche di ufficiale o agente di polizia giudiziaria.

2.- La Regione Basilicata non si è costituita in giudizio.

3.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato dà atto dell'avvenuta abrogazione dell'art. 31, comma 4, della legge reg. Basilicata n. 37 del 2015 da parte dell'art. 10 della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegata alla Legge di stabilità regionale 2016).

Essa ritiene, tuttavia, che non sussistano le condizioni per una pronuncia di cessazione della materia del contendere. Mentre la novella sarebbe certamente soddisfattiva delle ragioni del ricorrente, non vi sarebbe invece prova della mancata applicazione della norma abrogata. L'Avvocatura generale dello Stato, sul punto, osserva che, nonostante la disposizione censurata sia rimasta in vigore per un lasso temporale «non eccessivo in termini assoluti», essa è di immediata applicazione e - anche in difetto di contrarie allegazioni da parte della Regione Basilicata, non costituitasi in giudizio - è presumibile che abbia prodotto effetti.

Non potrebbe, dunque, escludersi - secondo l'Avvocatura generale dello Stato - che al personale dell'ARPAB, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, sia stata attribuita la qualifica di agente o ufficiale di polizia giudiziaria già all'indomani dell'entrata in vigore della disposizione impugnata, e che, dunque, sulla base di essa siano stati adottati atti incidenti sulla libertà o sui beni dei cittadini, i quali, in difetto di una pronuncia di illegittimità costituzionale, non sarebbero travolti dalla sopravvenuta abrogazione, che non ha efficacia retroattiva.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 4, della legge della Regione Basilicata 14 settembre 2015, n. 37, recante «Riforma Agenzia Regionale per l'Ambiente di Basilicata (A.R.P.A.B.)», nella parte in cui prevede che il personale dell'ARPAB, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, riveste anche la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Secondo il ricorrente la disposizione costituzionale da ultimo citata, affidando alla legge statale la materia «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale», sottrarrebbe al legislatore regionale qualsiasi possibilità di attribuire ai funzionari dell'Agenzia regionale la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria.



2.- Successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione Basilicata ha approvato la legge regionale 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), nella quale è disposta, all'art. 10, comma 2, l'abrogazione della disposizione impugnata (art. 31, comma 4, ultimo periodo, della legge reg. Basilicata n. 37 del 2015).

Come rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato, non sussistono, tuttavia, le condizioni per la dichiarazione di cessazione della materia del contendere.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, è a tal fine necessario il concorso di due requisiti: lo *ius superveniens* deve avere carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e le disposizioni censurate non devono avere avuto medio tempore applicazione (*ex multis*, sentenze n. 257, n. 253, n. 242, n. 199, n. 185, n. 155, n. 147, n. 101 e n. 39 del 2016).

Nel caso ora in esame, l'abrogazione dell'intera disposizione impugnata risulta satisfattiva delle ragioni del ricorrente.

Non sussistono, invece, elementi che dimostrino la sua mancata applicazione medio tempore o che ragionevolmente possano indurre ad escluderla. Essa è rimasta in vigore per un lasso di tempo relativamente contenuto (dal 1° ottobre 2015 al 5 marzo 2016), ma, indipendentemente da ciò, rileva, in primo luogo, la sua natura auto-applicativa (*ex multis*, sentenze n. 149 e n. 16 del 2015) e, in secondo luogo, la circostanza che la disposizione impugnata si pone in parziale continuità normativa con quanto previsto dalla precedente legge reg. Basilicata 19 maggio 1997, n. 27 (Istituzione dell'Agenzia regionale per l'ambiente della Basilicata. A.R.P.A.B.), la quale - all'art. 3, comma 2, ultimo periodo - prevedeva che «[i]l Direttore dell'A.R.P.A.B. con proprio atto individua il personale che ai fini dell'espletamento delle attività di istituto deve disporre della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria». Pur se le due disposizioni recano formulazioni non coincidenti, esse mirano allo stesso obbiettivo, cioè attribuire al personale dell'ARPAB la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria. E anche tale parziale continuità normativa induce a non escludere che la disposizione ora impugnata abbia trovato applicazione nel territorio regionale.

3.- Nel merito, la questione è fondata.

Accanto a quella effettivamente impugnata, altre leggi regionali hanno affrontato il problema qui in discussione, con formulazioni diverse ma convergenti nel disporre che al personale delle agenzie sia possibile attribuire la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria (con attribuzione diretta *ex lege*, ovvero affidando ad una autorità amministrativa la concreta individuazione dei funzionari muniti della qualifica). Tale scelta si spiega con l'obiettivo di rendere maggiormente efficace l'attività ispettiva in materia ambientale, in un contesto normativo statale che, anteriormente alla riforma recata dall'art. 14, comma 7, della legge 28 giugno 2016, n. 132 (Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), si prestava ad opposte interpretazioni in ordine all'esistenza di una fonte (appunto, statale) idonea ad attribuire al personale ispettivo delle agenzie la qualifica in questione (si vedano, da un lato, Consiglio di Stato - sezione seconda consultiva, adunanza di sezione del 23 maggio 2012; dall'altro, Corte di cassazione, sezione terza penale, 3-28 novembre 2016, n. 50352, che offrono contrastanti soluzioni sulla possibilità di fondare l'attribuzione in parola sull'art. 21 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, recante «Istituzione del servizio sanitario nazionale», sugli artt. 03, 2-bis, e 5 del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, recante «Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente», convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61, e, infine, sul decreto del Ministro della sanità 17 gennaio 1997, n. 58, recante «Regolamento concernente la individuazione della figura e relativo profilo professionale del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro»). Attualmente, il delicato problema è stato risolto dal ricordato art. 14, comma 7, della legge statale n. 132 del 2016, che autorizza i legali rappresentanti delle agenzie regionali per la protezione ambientale a individuare e nominare, tra il personale ispettivo, i dipendenti che, nell'esercizio delle loro funzioni, operano con la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria.

Anche a prescindere dall'opportuna soluzione ora introdotta dal legislatore competente, la disposizione impugnata è in contrasto con la costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 35 del 2011, n. 167 del 2010 e n. 313 del 2003), elaborata in relazione a disposizioni di leggi regionali che attribuivano la qualifica in discussione al personale della polizia locale o del corpo forestale regionale. Essa ha sempre affermato che ufficiali o agenti di polizia giudiziaria possono essere solo i soggetti indicati all'art. 57, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, nonché quelli ai quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'art. 55 del medesimo codice, aggiungendo che le fonti da ultimo richiamate non possono che essere statali. Ciò perché le funzioni in esame ineriscono all'ordinamento processuale penale, che configura la polizia giudiziaria «come soggetto ausiliario di uno dei soggetti del rapporto triadico in cui si esprime la funzione giurisdizionale (il pubblico ministero)» (così, in particolare, la sentenza n. 35 del 2011).

Gli stessi principi vanno affermati in relazione all'attribuzione della qualifica in questione, operata da legge regionale, al personale ispettivo dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Regione Basilicata. Ne consegue l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. della disposizione impugnata, in quanto invasiva della competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione penale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 4, della legge della Regione Basilicata 14 settembre 2015, n. 37, recante «Riforma Agenzia Regionale per l'Ambiente di Basilicata (A.R.P.A.B.)», nella parte in cui prevede che «[n]ell'esercizio delle funzioni di vigilanza tale personale riveste anche la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria».

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

F.to:

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

Depositata in Cancelleria il 13 gennaio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170008

N. 9

Sentenza 14 dicembre 2016 - 13 gennaio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Fallimento e procedure concorsuali - Dichiarazione di fallimento di imprenditore cancellato dal registro delle imprese - Limite temporale.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 10.

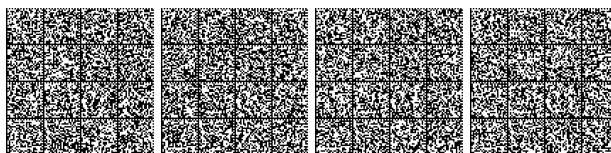
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), promosso dal Tribunale ordinario di Verona, sezione fallimentare, sul ricorso proposto da V.R. ed altri nella qualità di soci della Termosanitaria Righetti sas, con ordinanza del 5 novembre 2015, iscritta al n. 83 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 9 novembre 2016 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di due riunite procedure, rispettivamente, prefallimentare e concordataria, relative ad una società in accomandita semplice, i soci della quale avevano presentato istanza di ammissione a concordato preventivo, successiva a quella di fallimento proposta da due suoi creditori, l'adito Tribunale ordinario di Verona, sezione fallimentare, ha dichiarato, con decreto, l'inammissibilità dell'istanza di concordato (per inosservanza dei correlativi prescritti obblighi informativi) e con la contestuale ordinanza indicata in epigrafe - premesso che, nella specie, ancorché risultassero acclarati i presupposti della insolvenza, «la dichiarazione di fallimento è[ra] preclusa dal decorso del termine annuale previsto dall'art. 10 L.F.» - ha ritenuto, di conseguenza, rilevante, ed ha per ciò sollevato questione di legittimità costituzionale del predetto art. 10 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, «nella parte in cui non consente la dichiarazione di fallimento anche oltre il termine di un anno dalla cancellazione del registro delle imprese, qualora il rispetto di tale termine sia impedito dalla proposizione di una domanda di concordato preventivo ed il conseguente procedimento si sia concluso dopo la scadenza del termine annuale, con la dichiarazione di inammissibilità della domanda (come nel caso di specie) o comunque con la dichiarazione di revoca dell'ammissione o la mancata approvazione della proposta o la reiezione all'esito del giudizio di omologa».

Secondo il rimettente, sarebbe, in particolare, infatti, violato l'art. 3 Cost., per essere «intrinsecamente irragionevole la scelta normativa di riconoscere al debitore, durante la pendenza del termine previsto dall'art. 10, la possibilità di presentare un'istanza di concordato preventivo, e di frapporre quindi un ostacolo giuridico alla dichiarazione di fallimento, senza prevedere la possibilità della dichiarazione di fallimento nell'ipotesi in cui quell'istanza si riveli inammissibile o comunque infruttuosa, ma solo dopo la scadenza del suddetto termine».

Sarebbe altresì violato l'art. 24 Cost., in quanto la disposizione denunciata finirebbe per «frustrare, senza adeguata giustificazione, il diritto di azione del creditore istante, che si vede preclusa la possibilità di ottenere la dichiarazione di fallimento, pur in presenza di un'iniziativa tempestiva, per un ostacolo giuridico rimesso all'iniziativa della controparte».

2.- È intervenuto, in questo giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito l'inammissibilità o, in subordine, la non fondatezza della questione.

Considerato in diritto

1.- Nel contesto di una vicenda processuale caratterizzata dalla intervenuta riunione di una procedura di ammissione a concordato preventivo ed altra già instaurata procedura prefallimentare relativa alla medesima società, il Tribunale ordinario di Verona, sezione fallimentare - rilevata, e dichiarata, l'inammissibilità della istanza previamente esaminata di ammissione al concordato, in data, peraltro, di oltre un anno successiva a quella di cancellazione della società dal registro delle imprese - ha ritenuto preclusa la dichiarazione di fallimento della debitrice, nonostante la pur accertata sua insolvenza, per l'ostacolo a ciò frapposto dalla norma di cui all'art. 10 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), come sostituito dall'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80). E di detta norma ha denunciato, pertanto, con l'ordinanza in epigrafe, il contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione,



nella parte, appunto, in cui «non consente la dichiarazione di fallimento anche oltre il termine di un anno dalla cancellazione del registro delle imprese, qualora il rispetto di tale termine sia impedito dalla proposizione di una domanda di concordato preventivo ed il conseguente procedimento si sia concluso dopo la scadenza del termine annuale, con la dichiarazione di inammissibilità della domanda (come nel caso di specie) o comunque con la dichiarazione di revoca dell'ammissione o la mancata approvazione della proposta o la reiezione all'esito del giudizio di omologa».

2.- L'art. 10 del r.d. n. 267 del 1942 - che, nella sua formulazione originaria, stabiliva che «l'imprenditore che per qualunque causa, ha cessato l'esercizio dell'impresa, può essere dichiarato fallito entro un anno dalla cessazione dell'impresa, se l'insolvenza si è manifestata anteriormente alla medesima o entro l'anno successivo» - è stato, a suo tempo, dichiarato costituzionalmente illegittimo «nella parte in cui non prevede[va] che il termine di un anno dalla cessazione dell'esercizio dell'impresa collettiva per la dichiarazione di fallimento della società decorra dalla cancellazione della società stessa dal registro delle imprese» (sentenza n. 319 del 2000).

Ciò sul rilievo che il «principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. [...] postula che la norma con la quale viene fissato un termine non sia congegnata in modo tale da vanificare completamente la *ratio* che presiede alla fissazione di quel termine, rendendolo così del tutto inutile».

L'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 5 del 2006, come emerge dalla relazione governativa, ha inteso quindi novellare il predetto art. 10 della legge fallimentare al dichiarato fine di adeguarlo ai «principi contenuti nella pronuncia della Consulta» e - nell'accomunare gli imprenditori collettivi a quelli individuali nel termine annuale per la dichiarazione di fallimento - ha fatto, appunto, in entrambi i casi, decorrere detto termine «dalla cancellazione dal registro delle imprese».

3.- La norma portata al vaglio di questa Corte - sotto la rubrica «Fallimento dell'imprenditore che ha cessato l'esercizio dell'impresa» - al suo primo comma, testualmente dunque ora dispone: «Gli imprenditori individuali e collettivi possono essere dichiarati falliti entro un anno dalla cancellazione dal registro delle imprese, se l'insolvenza si è manifestata anteriormente alla medesima o entro l'anno successivo».

Il legislatore del 2006 ha così legato al sistema della pubblicità i delicati rapporti tra creditori insoddisfatti, debitore insolvente e terzi venuti in contatto con il cessato imprenditore, nel quadro della crisi dell'impresa, individuando nella «condizione di fallibilità» entro l'anno dalla cancellazione dal registro delle imprese, il punto di mediazione tra gli opposti interessi in gioco.

Questa soluzione normativa non è, in alcun modo messa in discussione dal tribunale *a quo* per quanto attiene alla tempistica della procedura prefallimentare.

Il dubbio di violazione degli evocati parametri costituzionali, per il profilo del vulnus che si sospetta arrecato al diritto di difesa del creditore, è infatti prospettato da quel giudice con specifico ed esclusivo riguardo alla ipotesi, in particolare, in cui al procedimento relativo all'istanza di fallimento, il debitore affianchi una parallela istanza di ammissione a concordato preventivo.

E ciò in ragione del principio regolatore di siffatta concorrenza di procedure - enunciato dal giudice di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 15 maggio 2015, n. 9936) ed assunto dal rimettente come diritto vivente - a tenore del quale, in presenza di una istanza di concordato preventivo, le procedure prefallimentari, anche precedentemente instaurate, devono essere riunite alla prima e la correlativa decisione (di accoglimento) non può essere pronunciata fino a che non si verifichi uno degli eventi previsti dagli artt. 162, 173, 179 e 180 della legge fallimentare (dichiarazione di inammissibilità, revoca dell'ammissione, mancata approvazione, negata omologazione del concordato).

4.- È appunto (e soltanto) con riferimento all'evenienza dell'«aggravio» della procedura prefallimentare - che si assume conseguente alla concomitanza di una istanza di concordato preventivo e dalla necessità di una decisione negativa sulla stessa prima di poter dichiarare il fallimento - che il giudice *a quo* ritiene irragionevole che continui ad operare il termine di cui alla disposizione scrutinata, in quanto suscettibile di ostacolare, in questo caso, la conclusione della procedura fallimentare entro l'anno dalla cancellazione dal registro delle imprese.

5.- La questione così prospettata assume, dunque, come sua premessa quella per cui, all'interno del periodo annuale decorrente dalla cancellazione dal registro delle imprese, l'impresa cancellata possa ancora proporre una istanza di concordato preventivo, che andrebbe in tal modo ad affiancarsi ad eventuali contrapposte istanze creditorie volte alla declaratoria del suo fallimento.

La legittimazione dell'impresa cancellata ad attivare una procedura di concordato è però controversa in dottrina, che inclina anzi ad escluderla. E, da ultimo, anche la Corte di legittimità ha affermato che «Alla società che ha cessato la propria attività di impresa, tanto da essere cancellata dal Registro, l'accesso alla procedura concorsuale minore è [...] precluso ipso facto, atteso il venir meno del bene al cui risanamento il concordato tende» (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanza 20 ottobre 2015, n. 21286).



Su tale decisivo aspetto problematico il Tribunale rimettente nulla, però, argomenta ed omette addirittura di prenderlo in esame.

Pertanto la questione sollevata va, conseguentemente, dichiarata inammissibile per difetto di motivazione sul presupposto logico-giuridico della sua non manifesta infondatezza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 del regio decreto 16 marzo 1942 n. 267, (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Verona, sezione fallimentare, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 gennaio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170009

N. 10

Sentenza 6 dicembre 2016 - 13 gennaio 2017

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto - Verifica della regolarità del rendiconto del gruppo consiliare misto relativamente al periodo 1° gennaio - 13 marzo 2015.

– Deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 25 giugno 2015, n. 312.

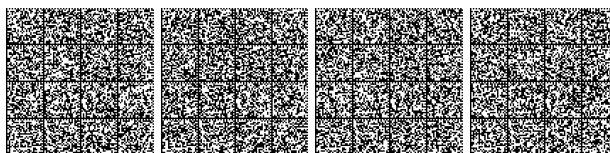
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 25 giugno 2015, n. 312, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 24 agosto 2015, depositato in cancelleria il 31 agosto 2015 e iscritto al n. 10 del registro conflitti tra enti 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 dicembre 2016 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 24 agosto 2015, depositato il successivo 31 agosto e iscritto al n. 10 del registro conflitti tra enti del 2015, la Regione Veneto ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto del 25 giugno 2015, n. 312 (e alle ulteriori deliberazioni adottate medio tempore, in particolare la deliberazione del 20 maggio 2015, n. 251), con cui è stata dichiarata l'irregolarità del rendiconto del gruppo consiliare misto, relativamente al periodo 1° gennaio - 31 marzo 2015.

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

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

Con la sentenza n. 39 del 2014, sottolinea la Regione, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, terzo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, che disponeva la decadenza per il gruppo consiliare dal diritto all'erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale per l'anno in corso, nel caso di mancata regolarizzazione della rendicontazione entro il termine fissato; l'illegittimità costituzionale del quarto periodo del medesimo comma - secondo cui la decadenza dal diritto all'erogazione delle risorse comporta l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale e non rendicontate - nella parte in cui prevedeva che l'obbligo di restituire le somme ricevute e non rendicontate conseguisse alla decadenza del diritto all'erogazione delle risorse, anziché all'omessa regolarizzazione. Nella decisione richiamata, precisa la Regione, la Corte evidenzia che il comma impugnato «introduce una misura repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio che consegue *ex lege*, senza neppure consentire che la Corte dei conti possa graduare la sanzione stessa in ragione del vizio riscontrato nel rendiconto, né che gli organi controllati possano adottare misure correttive. Ciò non consente di preservare quella necessaria separazione tra funzione di controllo ed attività amministrativa degli enti sottoposti al controllo stesso che la giurisprudenza di questa Corte ha posto a fondamento della conformità a Costituzione delle norme istitutive dei controlli attribuiti alla Corte dei conti».

Nella medesima sentenza, si sarebbe poi chiarito che il sindacato della Corte dei conti «deve ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale».

1.3.- La ricorrente ribadisce, altresì, il rilievo che la giurisprudenza costituzionale conferisce ai gruppi consiliari, in particolare alla necessità di preservare la loro discrezionalità di scelta, arrivando a sindacare, in sede di giudizio di legittimità delle leggi, ed eventualmente dichiarare incostituzionali, unicamente le decisioni di spesa manifestamente irragionevoli o arbitrarie (sentenza n. 187 del 1990 che richiama la sentenza n. 1130 del 1988). Rammenta, inoltre, quanto affermato nella sentenza n. 107 del 2015, secondo la quale l'attività di gestione amministrativa e contabile dei contributi pubblici assegnati ai gruppi consiliari è «meramente funzionale all'esercizio della sfera di autonomia istituzionale che ai gruppi consiliari medesimi e ai consiglieri regionali deve essere garantita».



1.4.- Fatte queste premesse, la ricorrente lamenta l'illegittimità della deliberazione n. 312 del 2015, con cui la sezione regionale di controllo contesta la regolarità del rendiconto del gruppo consiliare misto, relativamente al periodo 1° gennaio - 31 marzo 2015, data nella quale il gruppo medesimo è stato sciolto. Si tratterebbe del rendiconto di chiusura della legislatura, conclusasi con le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale del maggio 2015.

La Regione Veneto evidenzia la necessità di ribadire tutte le eccezioni e i rilievi già formulati nei confronti delle delibere n. 269 del 2014 e n. 227 del 2015, da ritenersi illegittime e incompatibili con l'autonomia costituzionalmente garantita del Consiglio regionale e delle sue articolazioni. Esprime, inoltre, l'esigenza di replicare rispetto «all'improvvisa pretesa della sezione di verificare la sussistenza dell'obbligo restitutorio relativamente a somme la cui irregolarità non è stata ancora accertata in via definitiva, essendo il medesimo accertamento sub iudice ed essendo stata, medio tempore, sospesa l'efficacia degli atti sui quali vorrebbe fondare la restituzione stessa».

1.5.- Nel merito la Regione Veneto contesta l'illegittimità delle delibere gravate per interferenza e menomazione delle competenze costituzionalmente riservate al Consiglio regionale. Lamenta, altresì, la non spettanza del potere di controllo esercitato dalla Corte dei conti, sezione regionale per il Veneto, sul rendiconto del gruppo misto, sulla base di arbitrari criteri di propria statuizione e con richiesta di documentazione non prevista dalla legge, in carenza di potere.

1.5.1.- Per suffragare questa posizione, la ricorrente richiama la sentenza 25 giugno 2014, n. 29, delle sezioni riunite della Corte dei Conti in sede giurisdizionale in speciale composizione, che espliciterebbe come il controllo sull'inerenza della spesa non possa travalicare in controllo sul merito della stessa, riservato al Presidente di ciascun gruppo, ma debba risolversi in un controllo di conformità, non tanto delle spese quanto «del rendiconto al modello deliberato in sede di Conferenza permanente».

1.6.- Il travalicamento del sindacato di merito sarebbe palese per quel che riguarda la richiesta, della sezione di controllo, di restituzione delle somme non regolarmente rendicontate dal gruppo consiliare misto negli anni 2013 e 2014, nonché per una serie di spese richiamate dalla ricorrente, quali spese per il personale (voci U1 e U2 del rendiconto) e per alcune spese per attività di comunicazione anche via web (voce U5 del rendiconto).

1.6.1.- In riferimento all'anno 2013, la ricorrente ricorda che il gruppo misto, unitamente agli altri gruppi consiliari del Veneto, avrebbe impugnato dinanzi al TAR Veneto (non essendovi, ancora la norma che attribuisce le controversie in questione alle Sezioni Riunite) la delibera di riferimento (n. 269 del 2014) «formulando contestuale istanza di sospensione degli effetti del provvedimento impugnato».

Secondo la Regione Veneto, ricorrente, il TAR avrebbe accolto la richiesta cautelare, disponendo la sospensione degli effetti, sia della deliberazione con cui l'Ufficio di Presidenza aveva deciso di predisporre un piano di rientro, ai fini della restituzione delle somme erroneamente rendicontate, sia «dello stesso presupposto di tale deliberazione, vale a dire l'obbligo restitutorio "conseguente" alla delibera 269/2014» della sezione regionale di controllo.

Riguardo all'annualità 2014, invece, il gruppo misto, aveva impugnato davanti alle sezioni riunite della Corte dei conti, la delibera di riferimento (n. 227 del 2015). Secondo la Regione dall'impugnazione sarebbe derivato un effetto sospensivo dell'atto gravato, ai sensi dell'art. 243-*quater*, 5 comma, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), non riconosciuto dalla sezione regionale di controllo.

1.7.- Conclude, quindi, la ricorrente per l'annullamento della deliberazione impugnata e, ove occorra, degli atti eventualmente adottati medio tempore, e per la dichiarazione che non spettasse allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, adottare la deliberazione 25 giugno 2015, n. 312, che dichiara l'irregolare rendicontazione delle spese del gruppo consiliare misto della Regione Veneto.

2.- 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 o infondato.

2.1.- La difesa dello Stato eccepisce l'inammissibilità del ricorso per tardività in quanto la Regione chiede l'annullamento non solo della deliberazione n. 312 del 2015, con cui si è accertata l'irregolarità del rendiconto, ma anche della deliberazione n. 251 del 2015, in quanto atto presupposto. Al fine di garantire la tempestività del ricorso, la Regione avrebbe dovuto impugnare, sin dall'inizio, la deliberazione n. 251 del 2015, con cui la sezione aveva formulato osservazioni ai fini della regolarizzazione dei rendiconti e con cui già manifestava l'intendimento di esercitare il potere di controllo.

2.2.- Ancora in via preliminare viene eccepita l'inammissibilità del ricorso per genericità delle censure proposte. Al di là dell'enunciazione delle disposizioni costituzionali inerenti le Regioni in generale, non sarebbero individuabili le specifiche attribuzioni lese dall'atto impugnato, secondo le indicazioni espresse dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 380 del 2007). Non si comprenderebbe, inoltre, se le contestazioni mosse dalla ricorrente abbiano ad oggetto la legittimità del controllo in sé e per sé, ovvero costituiscano doglianze volte ad asserire che il controllo «si sarebbe esteso al merito di scelte insindacabili» esercitate dal gruppo misto.



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

3.- Nel merito, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la sezione regionale avrebbe svolto un controllo coerente con la normativa statale e regionale di riferimento.

4.- La difesa dello Stato richiama poi le specifiche contestazioni formulate dalla Regione ricorrente con riferimento alle singole spese.

4.1.- In materia di collaborazione di personale, in particolare, l'irregolarità dichiarata dalla sezione regionale deriverebbe dal mancato rispetto della normativa statale da parte del gruppo misto. L'art. 61 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, recante «Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30», infatti, disporrebbe che i contratti di collaborazione coordinata e continuativa siano riconducibili ad un «progetto specifico», mentre il Presidente del gruppo misto (con nota n. 11220 del 12 giugno 2015) avrebbe dichiarato che la collaborazione instaurata non si sarebbe fondata su alcun progetto.

4.2.- Quanto alle spese per l'acquisto del servizio in abbonamento per l'invio di una newsletter, la sezione regionale avrebbe avuto pieno titolo a ritenere erroneamente rendicontate le spese che, a parere della difesa erariale, non sarebbero pertinenti rispetto alla voce di spesa nella quale erano state contabilizzate.

4.3.- Sulla base di queste considerazioni, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che il conflitto tenderebbe a risolversi in uno strumento improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale. Le questioni prospettate rappresenterebbero, a suo avviso, la «mera denuncia di una errata interpretazione della disciplina legale della materia», da far valere nelle appropriate sedi giurisdizionali (sentenze n. 52 del 2013 e n. 263 del 2014).

5.- Con memoria presentata in prossimità dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha ribadito le eccezioni di inammissibilità e infondatezza, già prospettate nell'atto di costituzione in giudizio, che sembrerebbero aver trovato un parziale riscontro nelle decisioni assunte da questa Corte, con la sentenza n. 104 del 2016.

Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento, previa dichiarazione di non spettanza allo Stato, della deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 25 giugno 2015, n. 312 e di quelle presupposte ed eventualmente adottate medio tempore (in particolare la deliberazione 20 maggio 2015, n. 251), con cui è stata dichiarata l'irregolarità del rendiconto presentato dal gruppo consiliare misto, relativamente al periodo 1° gennaio - 31 marzo 2015, nei limiti e per gli importi indicati nella deliberazione medesima.

1.1.- Con una prima e ampia censura la ricorrente si duole che - in violazione della propria autonomia costituzionalmente garantita, nonché dell'autonomia del Consiglio regionale, dei gruppi consiliari e del principio di leale collaborazione - il controllo operato dalla Corte dei conti, invece di essere meramente documentale ed esterno, sia stato esercitato valutando l'inerenza delle spese all'attività istituzionale del gruppo e sindacando il merito delle scelte discrezionali.

La sezione avrebbe utilizzato criteri diversi da quelli stabiliti dalla normativa di riferimento, rappresentata dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, nonché dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213).

1.2.- Con una seconda censura, la Regione contesta la richiesta, rivolta al gruppo misto dalla sezione di controllo, di restituzione delle somme irregolarmente rendicontate, nonostante sia intervenuta una pronuncia del TAR Veneto volta a sospendere gli effetti dell'obbligo restitutorio e nonostante la normativa di riferimento disponga un effetto sospensivo conseguente all'impugnazione delle delibere della sezione regionale di controllo dinanzi ai competenti organi di giurisdizione.



1.3.- Con una terza censura, la ricorrente contesta l'illegittimità del controllo relativo a spese per il personale. La sezione regionale avrebbe erroneamente disconosciuto la conformità alla legge della tipologia di collaborazione attivata dal gruppo consiliare.

1.4.- Con una quarta censura, la Regione Veneto lamenta che erroneamente la sezione regionale avrebbe escluso alcune spese di comunicazione anche via web, da quelle inerenti lo svolgimento delle finalità istituzionali, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha formulato tre eccezioni di inammissibilità.

2.1.- In primo luogo ha ritenuto il ricorso inammissibile per tardività, in quanto anziché impugnare la deliberazione n. 312 del 2015, la Regione avrebbe dovuto impugnare sin dall'inizio la deliberazione n. 251 del 2015, con cui la sezione aveva formulato osservazioni ai fini della regolarizzazione dei rendiconti e con cui già aveva manifestato l'intento di esercitare il potere di controllo.

2.2.- Ha ritenuto il ricorso inammissibile, in secondo luogo, per la genericità delle censure proposte, che non consentono di individuare le specifiche attribuzioni lese dall'atto impugnato.

2.3.- Ha ritenuto, in terzo luogo, il ricorso privo di tono costituzionale, in quanto avente ad oggetto, non tanto questioni attinenti al riparto delle attribuzioni costituzionali ma unicamente una diversa interpretazione delle norme che disciplinano il controllo.

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

3.1.- Non è fondata l'eccezione di inammissibilità per tardività, poiché, come affermato da questa Corte, riguardo a conflitti analoghi sollevati dalla stessa odierna ricorrente relativi alle deliberazioni della sezione regionale di controllo, la dichiarazione impugnata non può considerarsi meramente consequenziale rispetto alla deliberazione n. 251 del 2015. «Quest'ultima costituisce un "atto endo-procedimentale" con cui, ai sensi dell'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 174 del 2012, la sezione regionale di controllo, dopo aver verificato, attraverso un esame preliminare dei rendiconti, le carenze e le irregolarità documentali, ha assegnato ai gruppi consiliari un termine per la produzione di documentazione e chiarimenti, secondo le specifiche indicazioni allegate alla deliberazione» (sentenze n. 260 e n. 104 del 2016, n. 130 del 2014). Solo in seguito a tale produzione la sezione regionale ha deliberato l'irregolarità dei rendiconti sulla base delle argomentazioni ivi per la prima volta diffusamente esternate, «il che rende evidente che è questo - e non la previa delibera istruttoria - l'atto di spendita del potere contestato dalla Regione» (sentenza n. 260 del 2016; in termini analoghi sentenza n. 104 del 2016).

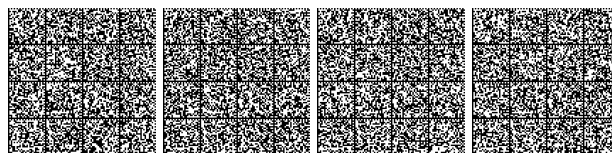
3.2.- Non è parimenti fondata l'eccezione d'inammissibilità del ricorso per genericità delle censure, poiché la Regione Veneto specifica sufficientemente quali sarebbero, a suo avviso, le spese oggetto di simile illegittimo controllo. Si tratterebbe di spese per il personale e per attività di comunicazione anche via web.

3.3.- La terza eccezione di inammissibilità, relativa all'assenza di tono costituzionale, non è fondata con riferimento alla prima censura avanzata nel ricorso della Regione. La ricorrente lamenta, infatti, che la sezione regionale della Corte dei conti, con la deliberazione impugnata, avrebbe esercitato non un controllo documentale ed esterno, ma di inerenza all'attività istituzionale dei gruppi, ledendo la propria autonomia statutaria, nonché l'autonomia del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari. Come la Corte ha già avuto modo di affermare, a conferire tono costituzionale ad un conflitto basta la prospettazione dell'esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge, così integrando «un'ipotesi di lamentata carenza di potere in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente» (sentenze n. 260 e n. 104 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 235 del 2015, n. 263 e n. 137 del 2014).

3.3.1.- L'eccezione di inammissibilità relativa al difetto di tono costituzionale è, invece, fondata con riferimento alle restanti censure che riguardano la presunta irregolarità del controllo relativo a specifiche spese per il personale e per attività di comunicazione anche via web.

Come ripetutamente affermato da questa Corte, «il tono costituzionale del conflitto sussiste quando le Regioni non lamentino una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali» (*ex plurimis* v. sentenza n. 260 del 2016; in senso conforme sentenze n. 87 del 2015, n. 263 del 2014, n. 52 del 2013). Vanno dunque distinti i casi in cui la lesione derivi da un atto meramente illegittimo (la tutela dal quale è apprestata dalla giurisdizione amministrativa), da quelli in cui l'atto è viziato per contrasto con le norme attributive di competenza costituzionale (mentre non rileva che l'atto possa essere anche oggetto di impugnazione in sede giurisdizionale) (così espressamente, sentenze n. 260 del 2016, n. 87 del 2015, n. 137 del 2014).

Questa Corte ha già avuto modo di sottolineare, inoltre, che, «con specifico riguardo al conflitto sorto in riferimento al peculiare controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti sulle singole spese, in ordine a censure dal contenuto analogo pur se riferite ad esercizi diversi, [...] oggetto delle doglianze non è l'invasione della sfera costituzionale della ricorrente ma la mera illegittimità della funzione esercitata, illegittimità da fare valere innanzi alla giurisdizione comune» (sentenze n. 260 e n. 104 del 2016).



3.3.2.- Quanto poi alla censura che riguarda la presunta erronea richiesta di restituzione delle somme irregolarmente rendicontate, anch'essa è priva del necessario tono costituzionale.

Quello che viene contestato dalla ricorrente non è tanto la spettanza del potere della sezione regionale di chiedere la restituzione delle somme, con le conseguenti ricadute sulle attribuzioni costituzionali del Consiglio regionale e dei gruppi consiliari, quanto, piuttosto, l'interpretazione degli effetti della sospensione delle procedure esecutive di recupero delle somme operata dal tribunale amministrativo regionale.

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

Questa Corte ha più volte evidenziato che l'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 174 del 2012, attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai criteri contenuti nelle linee guida. Tra i criteri richiamati, l'art. 1 dell'Allegato A al d.P.C.m. 21 dicembre 2012 menziona la «veridicità e correttezza delle spese», con l'ulteriore puntualizzazione che «ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo» (comma 3, lettera a) (sentenze n. 260 e n. 104 del 2016, n. 130 del 2014). Ciò premesso, come ribadito più volte da questa Corte, il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, «se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge» (sentenza n. 260 del 2016; analogamente, sentenze n. 104 del 2016, n. 263 del 2014).

Dalla deliberazione impugnata emerge, pertanto, che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti si è attenuta a tali principi e ha svolto un controllo finalizzato ad accertare la conformità delle spese rendicontate ai criteri di veridicità e correttezza contenuti nelle linee guida, senza travalicare nel merito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le censure del ricorso per conflitto di attribuzione, promosso dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato, in relazione alla deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 25 giugno 2015, n. 312, relative alla richiesta di restituzione delle somme non regolarmente computate, nonché alla rendicontazione delle spese per il personale e per l'attività di comunicazione anche via web;

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

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 gennaio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170010



N. 11

Ordinanza 22 novembre 2016 - 13 gennaio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Personale assunto dalla Regione Campania ai sensi delle leggi regionali nn. 4 e 8 del 1990 e n. 1 del 1991 - Riconoscimento ai soli fini giuridici del servizio pre ruolo - Facoltà di riscatto ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza.

- Legge della Regione Campania 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2007), art. 19, commi 2 e 5.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 2 e 5, della legge della Regione Campania 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2007), promosso dal Tribunale ordinario di Napoli, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra G. I., P. G. e V. F. e la Regione Campania, nonché l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) chiamato in causa, con ordinanza del 1° dicembre 2014, iscritta al n. 175 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione dell'INPS;

udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

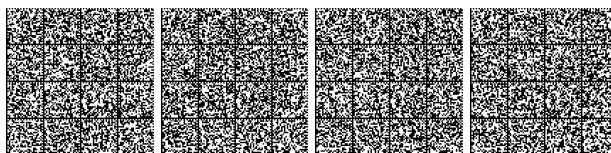
udito l'avvocato Antonino Sgroi per l'INPS.

Ritenuto che il Tribunale di Napoli, sezione lavoro, con ordinanza del 1° dicembre 2014 (reg. ord. n. 175 del 2015), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera o), e 81, terzo comma, della Costituzione, dell'art. 19, commi 2 e 5, della legge della Regione Campania 22 [recte 19] gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2007);

che il comma 2 del citato art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2007 dispone: «In applicazione del decreto legislativo 20 settembre 1999, n. 354, articolo 3, comma 3, al personale assunto ai sensi della L.R. 6 febbraio 1990, n. 4, della L.R. 24 febbraio 1990, n. 8 e della L.R. 15 gennaio 1991, n. 1, il periodo di servizio prestato presso gli enti di provenienza, antecedentemente alla immissione nei ruoli speciali regionali, è riconosciuto ai soli fini giuridici»;

che il comma 5 del medesimo art. 19 della citata legge regionale dispone: «Gli oneri contributivi, derivanti dalla richiesta di valorizzazione del periodo indicato dal comma 2 ai fini dei trattamenti di quiescenza e previdenza, sono ad esclusivo carico dei diretti interessati e versati per il tramite dell'amministrazione regionale»;

che il giudice rimettente riferisce che i ricorrenti nel giudizio principale hanno chiesto «che fosse dichiarata la omissione contributiva della Regione Campania-Giunta regionale, per gli anni antecedenti alla immissione nei ruoli regionali, avvenuta in data 18.04.1990, (in attuazione della Legge Regionale n. 4 del 6.02.1990)»;



che il giudice *a quo* ravvisa la “rilevanza” della norma in oggetto ai fini della definizione del giudizio «avendo gli attuali ricorrenti ottenuto il riconoscimento “ai fini giuridici” del servizio pre ruolo [...], in tal sede lamentandosi della ascrivibilità a proprio carico del relativo onere contributivo»;

che il rimettente asserisce che, «incontroverta la natura “convenzionale” del servizio pre ruolo reso da essi ricorrenti», la domanda azionata dai medesimi «non potrebbe che fondarsi, in diritto», sulla previsione normativa oggetto di censura, essendo tra l'altro la stessa «la sola idonea a radicare la competenza del Giudice Ordinario, essendo stato il servizio pre ruolo reso in epoca antecedente al 30.06.1998 (che, come è noto, ha attribuito al Giudice del lavoro la competenza sulle questioni relative al rapporto di pubblico impiego)»;

che, inoltre, il giudice rimettente precisa di ritenere assolutamente inconferente il richiamo operato dal comma 2 del citato art. 19 alla disposizione dell'art. 3, comma 3, del decreto legislativo 20 settembre 1999, n. 354 (Disposizioni per la definitiva chiusura del programma di ricostruzione di cui al titolo VIII della L. 14 maggio 1981, n. 219, e successive modificazioni, a norma dell'articolo 42, comma 6, della L. 17 maggio 1999, n. 144), in quanto, limitandosi a disciplinare il rientro, presso le amministrazioni di appartenenza, del personale dipendente operante in regime di distacco presso le strutture commissariali governative alla data del 7 agosto 1997, «alcuna attinenza pare avere con il riconoscimento, ai fini giuridici, del servizio pre ruolo effettuato nella norma in tal sede censurata»;

che il rimettente ritiene che il riconoscimento ai fini giuridici del servizio pre ruolo, «con le conseguenti ripercussioni sui trattamenti di quiescenza e di previdenza (comma 5), sia in contrasto con la riserva, in via esclusiva, della legislazione statale in materia di previdenza sociale, siccome risolvendosi in una facoltà di riscatto degli anni di servizio pre ruolo, incidente sulla liquidazione del trattamento di pensione»;

che, sempre ad avviso del rimettente, «la incidenza del riconoscimento giuridico del servizio pre ruolo sulla determinazione del trattamento di quiescenza e previdenza avrebbe imposto una indicazione della spesa complessiva e delle risorse finanziarie con cui fronteggiare i conseguenti oneri economici»;

che, a tale riguardo, il rimettente soggiunge di ritenere irrilevante ai fini in esame la disposizione dettata dal comma 8 del citato art. 19 (a norma del quale «gli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo gravano sulle economie di cui all'articolo 18, comma 10»), «siccome riferendosi alla incidenza sui fondi di comparto e di dirigenza delle indennità corrisposte all'esito della (diversa) procedura di esodo incentivato»;

che, con atto depositato il 1° ottobre 2015, l'INPS si è costituito nel giudizio incidentale;

che l'INPS, nello svolgere deduzioni in ordine alla sollevata questione di legittimità costituzionale con riguardo al versante previdenziale e alla tutela apprestata dalla legislazione regionale oggetto di censura, ha, tra l'altro, osservato che «il giudice *a quo* ha promosso una questione di legittimità costituzionale che, secondo la sua ricostruzione, attiene a tutti i periodi di causa, mentre la lettura del secondo comma dell'art. 19 l. cit. - unitamente alla lettura dei testi legislativi che, a ritroso, coinvolgono le parti private - evidenzia come i periodi di lavoro rilevanti sono solo quelli specificamente individuati nella norma più risalente, ovverosia l'art. 12 della l. n. 730/1986, con la conseguenza che, a tutto concedere, la questione attiene solo a quei periodi»;

che l'INPS, inoltre, osserva che il giudice *a quo*, in via preliminare di merito, avrebbe dovuto accertare e dichiarare l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato per i periodi di causa, rapporto di lavoro che è condizione necessaria e sufficiente delle successive e connesse domande in materia previdenziale;

che l'INPS, pertanto, rileva che «ai fini della soluzione delle concrete fattispecie e dell'accoglimento o meno delle domande prospettate da ciascuno dei ricorrenti appare affatto inconferente l'utilizzo delle disposizioni delle quali si prospetta l'odierna questione di legittimità costituzionale»;

che, infatti, ad avviso dell'INPS, «se i ricorrenti domandano l'accertamento e la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato con riguardo ai periodi di lavoro convenzionale, ne discende la strutturale inapplicabilità delle disposizioni dettate dai commi secondo e quinto dell'art. 19» della legge reg. Campania n. 1 del 2007;

che, sempre ad avviso dell'INPS, tali commi presuppongono invece che non sia in contestazione il rapporto di lavoro convenzionale svolto, in quanto proprio in relazione a tale tipo di rapporto è apprestata nei confronti del personale che lo abbia svolto una condizione di favore che consenta loro «un riconoscimento ai fini giuridici anche di questi rapporti di lavoro svolti al di fuori da qualsivoglia rapporto di lavoro di pubblico impiego»;

che, conseguentemente, l'Istituto ritiene che l'eventuale accoglimento della prospettata questione di legittimità costituzionale non sarebbe di alcuna utilità per la soluzione del caso oggetto del giudizio principale, passando invece tale soluzione, secondo quanto allegato dalle parti private ricorrenti nel giudizio principale, «attraverso il previo accertamento di un rapporto di lavoro subordinato pubblico dal momento di instaurazione dei rapporti di lavoro convenzionali dei quali fa menzione il legislatore del 1986»;



che l'Istituto ha, pertanto, concluso chiedendo alla Corte di dichiarare irrilevante, inammissibile e comunque infondata la questione in esame.

Considerato che il Tribunale di Napoli, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera o), e 81, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 2 e 5, della legge della Regione Campania 22 [recte 19] gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2007);

che il giudice *a quo* dubita, in particolare, della legittimità costituzionale delle predette disposizioni in quanto, nello stabilire il riconoscimento ai fini giuridici del periodo di servizio pre ruolo dei dipendenti interessati, e nel prevedere una facoltà di riscatto di tale periodo, con le conseguenti ripercussioni sui trattamenti di quiescenza e di previdenza, lederebbero sia l'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di «previdenza sociale», sia l'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto non viene indicata l'entità della spesa complessiva e le risorse finanziarie con cui corrispondere ai correlati oneri economici;

che, nei termini posti, la questione sollevata è manifestamente inammissibile con riguardo ai profili di rilevanza nel giudizio *a quo* e di completezza della ricostruzione dei termini della controversia e del quadro normativo di riferimento;

che, invero, dalle deduzioni formulate dall'INPS e dagli atti di causa, emerge che le domande avanzate dalle parti private del giudizio *a quo* sono volte, in via principale, ad accertare e dichiarare la natura subordinata del rapporto di lavoro intercorso fino al 17 aprile 1990, ossia nel periodo antecedente alle immissioni dei ricorrenti nel ruolo speciale regionale, al fine di conseguire il riconoscimento contributivo a carico della Regione Campania, con accertamento e dichiarazione dell'omissione contributiva da parte della medesima per il predetto periodo, con conseguente condanna al pagamento dei contributi ovvero alla regolarizzazione degli stessi;

che, in via subordinata, le parti private hanno richiesto la condanna della Regione convenuta al risarcimento del danno per l'omissione contributiva;

che, dunque, nel giudizio *a quo* risulta contestata proprio la natura convenzionale del rapporto lavorativo intercorso tra le parti private e l'ente convenuto, nel periodo antecedente all'inserimento nel ruolo speciale, sicché una omissione contributiva potrebbe configurarsi, nella fattispecie in esame, solo ove risultasse intercorso un rapporto lavorativo di natura subordinata;

che, diversamente da quanto così dedotto e richiesto dalle parti private, il giudice rimettente si limita ad affermare che sarebbe, invece, incontrovertibile la natura convenzionale del servizio pre ruolo reso dai ricorrenti e che la domanda attorea nel giudizio *a quo* verterebbe sulla doglianza dei ricorrenti della ascrivibilità a proprio carico del relativo onere contributivo per il periodo concernente il rapporto così intercorso pre ruolo;

che, conformemente a quanto ritenuto dall'INPS, il riconoscimento giudiziale dell'esistenza di un rapporto di lavoro di natura subordinata nel periodo antecedente l'immissione dei ricorrenti nel ruolo speciale regionale - a prescindere dai profili attinenti la giurisdizione in ordine a tale domanda - renderebbe non applicabili nel giudizio *a quo* le disposizioni censurate;

che tali disposizioni sono, difatti, riferibili e troverebbero applicazione solo in presenza di un rapporto di lavoro in convenzione, in quanto privo in sé e per sé di diretti ed automatici effetti contributivi e previdenziali, tanto che il legislatore regionale ha provveduto a configurare la peculiare disciplina censurata per consentire di "valorizzare", in termini pensionistici, il predetto periodo lavorativo pre ruolo, attraverso la contribuzione a carico dei soggetti interessati;

che l'eventuale accoglimento della questione di legittimità costituzionale in oggetto non rilevarebbe, pertanto, nella definizione del giudizio *a quo*, volto al riconoscimento della sussistenza di una omissione contributiva a carico della Regione;

che il giudice rimettente, inoltre, non esplicita né argomenta le conseguenze che una eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale delle norme censurate comporterebbe in relazione alla configurazione giuridica, lavoristica e previdenziale, del rapporto lavorativo intercorso prima dell'inserimento in ruolo delle parti private;

che, in proposito, manca ogni illustrazione del quadro legislativo, statale e regionale, in cui le disposizioni censurate si collocano, utile a ricostruire la complessiva regolazione del predetto periodo di servizio pre ruolo, e, in particolare, le previsioni in materia dettate dall'art. 60 della legge 14 maggio 1981, n. 219 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 marzo 1981, n. 75, recante ulteriori interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981. Provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti), e dall'art. 12 della legge 28 ottobre 1986, n. 730 (Disposizioni in materia di calamità naturali), nonché dall'art. 3 della legge della Regione Campania 6 febbraio 1990, n. 4 (Istituzione del ruolo speciale ad esaurimento del personale di cui all'articolo 12 della legge 28 ottobre 1986, n. 730 e successive modificazioni ed integrazioni);

che quanto detto preclude valutazioni di merito in ordine alla oggettiva plausibilità delle censure dedotte, con specifico riferimento alla lesione della riserva posta dall'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost.;



che, pertanto, la questione di legittimità sollevata con l'ordinanza in epigrafe deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 2 e 5, della legge della Regione Campania 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2007), sollevata, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera o), e 81, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Napoli, sezione lavoro, 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*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 gennaio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170011

N. 12

Ordinanza 7 dicembre 2016 - 13 gennaio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Patente a punti - Inosservanza dell'obbligo del proprietario del veicolo di comunicare all'organo di polizia i dati personali e della patente del conducente non identificato al momento dell'infrazione - Sanzione pecuniaria.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 126-bis, comma 2, nel testo modificato dall'art. 2, comma 164, lettere a) e b), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286.

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 dell'art. 126-bis, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nel testo modificato dall'art. 2, comma 164, lettere *a*) e *b*), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286, promosso dal Giudice di pace di Grosseto nel procedimento vertente tra Studio Fabio Massimo Srl e Provincia di Grosseto con ordinanza del 28 ottobre 2015, iscritta al n. 347 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 7 dicembre 2016 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera.

Ritenuto che il Giudice di pace di Grosseto, con ordinanza del 28 ottobre 2015, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 126-bis, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) (di seguito: codice della strada), nel testo modificato dall'art. 2, comma 164, lettere *a*) e *b*), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 24 novembre 2006, n. 286;

che, secondo il giudice *a quo*, una società a responsabilità limitata ha proposto opposizione, ai sensi dell'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), avverso il verbale di accertamento della Polizia provinciale di Grosseto, avente ad oggetto l'irrogazione della sanzione prevista dall'art. 126-bis, comma 2, codice della strada, in quanto non aveva comunicato, senza giustificato motivo, i dati personali e della patente del conducente di un autoveicolo di sua proprietà, con il quale era stata commessa l'infrazione prevista dall'art. 142, comma 8, codice della strada;

che, a suo avviso, l'opponente ha chiesto l'annullamento del citato verbale, ascrivendo l'omissione ad un errore «dell'ente accertatore, laddove viene dato atto che dalla violazione suddetta consegue la sanzione: nessuna», mentre la costituita Provincia di Grosseto ha contestato la fondatezza di tale deduzione;

che il rimettente ha sollevato, d'ufficio, questione di legittimità costituzionale dell'art. 126-bis, comma 2, codice della strada, nella parte in cui dispone che al proprietario del veicolo, il quale omette di fornire i dati identificativi del conducente dello stesso, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 286 ad euro 1.142, stabilita quindi «senza alcun riferimento alla gravità della violazione principale da cui trae origine»;

che, secondo il Giudice di pace, la questione sarebbe rilevante, in quanto «il collegamento giuridico, e non di mero fatto, tra la res iudicanda e la norma incostituzionale, appare del tutto evidente» e l'eventuale infondatezza delle censure comporterebbe che «si dovrebbe riconoscere la validità del verbale impugnato e, all'esito sfavorevole per l'opponente in giudizio, condannare quest'ultimo al pagamento della sanzione pecuniaria amministrativa per l'importo di complessivi E. 286,00, come richiesto nel verbale di contravvenzione della Polizia provinciale»;

che, a suo avviso, la comunicazione prescritta dal citato art. 126-bis, comma 2, sarebbe strumentale rispetto allo scopo di applicare al conducente del veicolo la decurtazione del punteggio della patente, ma può accadere che, qualora l'infrazione da questi commessa consista nella violazione del limite di velocità, soprattutto nei casi più gravi, «generalmente riconducibili ad auto di grossa cilindrata», i proprietari - che «è verosimile ritenere [...] siano presuntivamente di livello economico medio/alto» - preferiscano non comunicare i dati identificativi del conducente e pagare la sanzione amministrativa pecuniaria prevista da detta norma censurata, evitando in tal modo la decurtazione del punteggio;

che, secondo l'ordinanza di rimessione, l'art. 126-bis, comma 2, codice della strada violerebbe gli artt. 3 e 53 Cost., poiché il censurato criterio di quantificazione della sanzione in esame avvantaggerebbe quanti possiedono un'elevata capacità patrimoniale, realizzando una ingiustificata disparità di trattamento, dal momento che «le persone più ricche ne patiscono meno l'incidenza» e, quindi, nel caso in cui l'infrazione presupposta consista nella violazione del limite di velocità, la sanzione dovrebbe essere stabilita in un importo almeno pari a quello previsto per quest'ultima e, comunque, graduato in relazione alla gravità della stessa, sulla scorta di un criterio analogo a quello dell'art. 142, commi 9 e 9-bis, codice della strada;

che la norma censurata si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché la mancata commisurazione della sanzione a quella prevista per la violazione presupposta penalizzerebbe, in violazione del principio di eguaglianza, colui il quale ha commesso «un'infrazione di minore impatto sociale», rendendola un non «efficace deterrente»;

che dunque, secondo il Giudice di pace, «si rende necessario che il legislatore stabilisca che l'ammontare della sanzione prevista per mancata ottemperanza dell'obbligo di comunicazione [...] sia proporzionato in termini monetari a quello della specifica infrazione che ne costituisce il presupposto»;

che nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha eccepito l'inammissibilità della questione per l'omessa indicazione delle condizioni economiche dell'attore nel processo principale, con conseguente difetto di rilevanza della stessa;



che, a suo avviso, la questione è comunque infondata, in quanto la sanzione in esame non sarebbe graduabile: poiché «colpisce l'integralità di una condotta che non può non essere posta in essere se non nella sua interezza (omessa comunicazione delle generalità del conducente)»; in quanto il codice della strada non stabilisce, quale principio generale, la commisurazione dell'importo della sanzione pecuniaria alle condizioni economiche del trasgressore e la stessa è stata stabilita tenendo conto esclusivamente della «rilevanza oggettiva della condotta sanzionata».

Considerato che l'ordinanza di remissione manca di ogni riferimento in ordine sia al tipo ed alle caratteristiche dell'autovettura con cui è stata commessa l'infrazione presupposta, sia alle condizioni economico-patrimoniali dell'attore nel giudizio principale;

che siffatte carenze nella descrizione della fattispecie - non emendabili attraverso la lettura degli atti di causa, in ragione del principio di autosufficienza dell'ordinanza di remissione (tra le ultime, ordinanza n. 237 del 2016), e concernenti circostanze pregnanti nella prospettazione delle censure (per l'importanza di dette indicazioni in fattispecie omologa a quella in esame, ordinanza n. 244 del 2006) - comportano, come eccepito dall'interveniente, la manifesta inammissibilità della questione, per difetto di motivazione sulla rilevanza, rendendola astratta ed ipotetica;

che la censura riferita all'art. 53 Cost. è, inoltre, anche priva di un'adeguata motivazione in ordine alle ragioni dell'asserita violazione di detto parametro e tale lacuna costituisce ragione di manifesta inammissibilità (*ex plurimis*, ordinanza n. 29 del 2015), la quale ha carattere preliminare ed assorbente rispetto all'inconferenza dello stesso, siccome non evocato in riferimento ad obblighi tributari;

che il petitum, tenuto conto del contenuto dell'intervento additivo richiesto dal rimettente, sopra sintetizzato, si connota, infine, per un cospicuo tasso di manipolatività, derivante dalla natura creativa e non costituzionalmente obbligata della soluzione evocata, in un ambito, quale quello dell'individuazione delle condotte punibili, della scelta e della quantificazione delle sanzioni amministrative, riservato alla discrezionalità del legislatore ordinario (ordinanze n. 23 del 2009, n. 169 del 2006, n. 1 del 2003), avendo peraltro questa Corte, proprio con riguardo alle sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada, ritenuto «paradossale» l'ipotizzata necessità di «una "graduazione" legislativa della misura delle sanzioni pecuniarie [...], non già in base alla gravità dell'infrazione commessa, bensì alle capacità economiche del responsabile della violazione» (ordinanza n. 292 del 2006);

che, pertanto, sussistendo plurimi profili ostativi allo scrutinio della sollevata questione, la stessa è manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 126-bis, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nel testo modificato dall'art. 2, comma 164, lettere a) e b), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dal Giudice di pace di Grosseto, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 dicembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

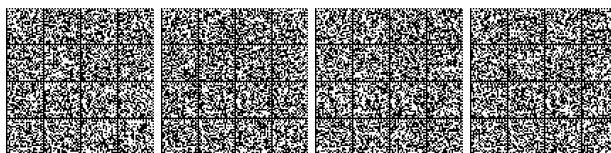
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 gennaio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170012





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 gennaio 2017
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Autorità portuale regionale - Autorizzazione alla Giunta regionale, in deroga ai vincoli assunzionali vigenti, ad incrementare la dotazione organica e a procedere all'assunzione di personale non dirigenziale a tempo indeterminato, a decorrere dall'anno 2017, per lo svolgimento delle funzioni aggiuntive dell'Autorità.

- Legge della Regione Toscana 18 ottobre 2016, n. 72 (Disposizioni per il potenziamento dell'Autorità Portuale Regionale. Modifiche alla L.R. n. 23/2012), art. 9, comma 2, aggiuntivo del comma 3-*bis* all'art. 19 della legge regionale 28 maggio 2012, n. 23 (Istituzione dell'Autorità portuale regionale. Modifiche alla L.R. n. 88/1998 e L.R. n. 1/2005).

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80224030587, n. fax 06/96514000 e p.e.c. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) nei cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Toscana, in persona del presidente della Regione in carica, domiciliato presso la sede della Regione in Firenze, piazza Duomo 10 (c.a.p. 50122);

Per l'impugnazione dell'art. 9 comma 2 della legge regionale Toscana 18 ottobre 2016 n. 72, pubblicata sul B.U.R. n. 48 del 26 ottobre 2016, recante: «Disposizioni per il potenziamento dell'Autorità portuale regionale. Modifiche alla legge regionale n. 23/2012», come da delibera del Consiglio dei ministri adottata nella seduta del 16 dicembre 2016.

F A T T O

In data 26 ottobre 2016 è stata pubblicata sul B.U.R. della Regione Toscana la legge regionale 18 ottobre 2016 n. 72, intitolata «Disposizioni per il potenziamento dell'Autorità portuale regionale - Modifiche alla legge regionale n. 23/2012».

L'art. 9 comma 2 della predetta legge inserisce il comma 3-*bis* dell'art. 19 della legge regionale n. 23/2012, disponendo testualmente come segue:

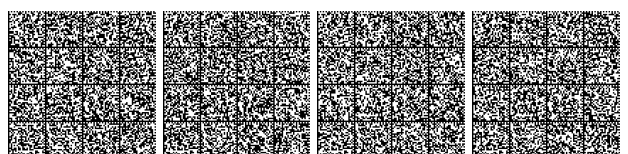
«Per lo svolgimento delle funzioni aggiuntive di cui all'art. 3 commi 1-*bis* e 1-*ter*, in deroga ai vincoli assunzionali previsti dalla normativa vigente, la Giunta regionale è autorizzata, a decorrere dall'anno 2017, ad incrementare la dotazione organica e a procedere all'assunzione di personale non dirigenziale a tempo indeterminato fino al numero massimo di dieci unità».

Con delibera del 16 dicembre 2016 il Consiglio dei ministri ha deciso di proporre il presente ricorso per l'annullamento della disposizione riportata, sulla base del seguente

M O T I V O

Violazione dell'art. 117 terzo comma della Costituzione, in relazione alla disposizione dettata dall'art. 1 comma 228 della legge 28 dicembre 2015 n. 208.

L'art. 1 comma 228 della legge 28 dicembre 2015 n. 208 così dispone: «Le amministrazioni di cui all'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni, possono procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo



indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. Ferme restando le facoltà assunzionali previste dall'art. 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per gli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno, qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'art. 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la percentuale stabilita al periodo precedente è innalzata al 75 per cento nei comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti. In relazione a quanto previsto dal primo periodo del presente comma, al solo fine di definire il processo di mobilità del personale degli enti di area vasta destinato a funzioni non fondamentali, come individuato dall'art. 1, comma 421, della citata legge n. 190 del 2014, restano ferme le percentuali stabilite dall'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Il comma 5-*quater* dell'art. 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, è disapplicato con riferimento agli anni 2017 e 2018».

Non può essere messo in dubbio che la riportata disposizione statale costituisca esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica, al pari di altre precedenti norme di analoga struttura per le quali tale carattere è stato riconosciuto da codesta Eccellentissima Corte.

Basti citare al riguardo le sentenze di codesta Corte costituzionale 27 giugno 2012 n. 161 per l'art. 76 comma 7 decreto legislativo 25 giugno 2012 n. 212, 5 novembre 2015 n. 218 per l'art. 3 comma 5 decreto legislativo n. 90/2014 e 21 luglio 2016 n. 202 per l'art. 1 comma 424 della legge 23 dicembre 2014 n. 190.

Nella seconda delle sentenze ora citata codesta Eccellentissima Corte ha significativamente osservato che «si deve ritenere che la norma censurata non abbia carattere di dettaglio e costituisca un principio di coordinamento della finanza pubblica, in quanto questa Corte ha da tempo reputato che l'incisione con misure transitorie, da parte dello Stato, di un rilevante aggregato della spesa pubblica, come quella per il personale, interviene a titolo di principio fondamentale della materia (*ex plurimis*, sentenze n. 18 del 2013 e n. 169 del 2007)».

Neanche può dubitarsi dell'applicabilità della normativa «vincolistica» dettata dal comma 228 dell'art. 1 legge n. 208/2015 (e di eventuali analoghi futuri interventi dello Stato in materia) alla fattispecie disciplinata (illegittimamente) dalla norma regionale impugnata.

Giova al riguardo evidenziare come l'Autorità portuale regionale della Toscana sia disciplinata dalla legge regionale 28 maggio 2012 n. 23, nel cui preambolo, al punto 3, si legge che «la Regione esercita le competenze suindicate attraverso l'istituzione di un ente dipendente, denominato Autorità portuale regionale, al quale riconosce il ruolo di gestore globale della vita istituzionale, amministrativa ed economica del porto, un ente pertanto fortemente specializzato che assicura l'ottimizzazione delle professionalità esistenti avvalendosi degli uffici della Regione e degli enti locali».

Il successivo art. 2 della detta legge regionale n. 23/2012 statuisce che «l'Autorità è un ente dipendente della Regione, con personalità giuridica di diritto pubblico, istituito ai sensi dell'art. 50 dello Statuto»; ed a sua volta l'art. 50 dello Statuto della Regione Toscana prevede che «le funzioni amministrative riservate alla Regione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, possono essere esercitate anche tramite enti, aziende, agenzie e altri organismi pubblici dipendenti, istituiti e ordinati con legge regionale».

Si aggiunge che l'art. 20 della legge regionale n. 23/2012 prevede che «al personale dell'Autorità si applica lo stato giuridico ed il trattamento economico e normativo dei contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto regioni-enti locali» e che il successivo art. 21 prevede (da subito ed «a regime») il finanziamento degli oneri di funzionamento dell'Autorità a carico del bilancio della Regione.

Ancor più evidente ed ingiustificabile appare, infine, l'illegittimità della disposizione regionale impugnata con il presente ricorso in quanto la Regione non ha neanche indicato una corrispondente riduzione della dotazione organica di altri enti, in correlazione all'attribuzione delle nuove funzioni all'Autorità.

P. Q. M.

Alla stregua delle considerazioni svolte, voglia codesta Eccellentissima Corte costituzionale, dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare l'art. 9 comma 2 della legge regionale Toscana 18 ottobre 2016 n. 72, pubblicata sul B.U.R. n. 48 del 26 ottobre 2016, impugnato come da delibera 16 dicembre 2016 del Consiglio dei ministri.



Con l'originale del ricorso si depositeranno:

- 1) copia della legge regionale Toscana 18 ottobre 2016 n. 72;
- 2) copia della legge regionale Toscana 28 maggio 2012 n. 23;
- 3) estratto della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella seduta del 16 dicembre 2016.

Roma, 22 dicembre 2016

Il vice avvocato generale dello Stato: PIGNATONE

17C00001

N. 7

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 29 dicembre 2016
(della Regione Puglia)*

Energia - Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 20 ottobre 2015 di autorizzazione alla realizzazione del gasdotto denominato *Trans Adriatic Pipeline* (TAP) - Note del Presidente della Regione Puglia del 21 giugno e del 21 settembre 2016 recanti, rispettivamente, l'istanza in autotutela e la diffida nei confronti del Ministro dello sviluppo economico di procedere, alla luce della sentenza n. 110 del 2016 della Corte costituzionale, al riesame di tutti gli atti del procedimento amministrativo e di annullare/revocare tale provvedimento - Silenzio "inadempimento"/"rifiuto" del Ministro dello sviluppo economico in relazione alle suddette note.

- Silenzio "inadempimento"/"rifiuto" del Ministro dello sviluppo economico, in relazione alle note del Presidente della Regione Puglia prot. n. 2918/SP del 21 giugno 2016 e prot. n. 4060/SP del 21 settembre 2016.

Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Puglia, in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale dott. Michele Emiliano, a ciò autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 1907 del 30 novembre 2016, rappresentato e difeso dall'avv. Alfonso Papa Malatesta del Foro di Roma (pec: a.papamalatesta@cert.vm-associati.it) ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, piazza Barberini 12, come da mandato a margine del presente atto;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*;

Per la dichiarazione che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro dello sviluppo economico, il potere di negare l'adozione degli atti necessari ad ottemperare a quanto statuito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 110 del 2016 in relazione al procedimento che ha condotto al rilascio dell'autorizzazione per il gasdotto TAP, così determinando una lesione alle attribuzioni costituzionali che gli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione e il principio di leale collaborazione riconoscono alla Regione Puglia.

I. — Premessa. La vicenda da cui trae origine il conflitto e la sopravvenuta sentenza n. 110 del 2016 della Corte costituzionale.

1.1. — Nell'ambito del procedimento di rilascio dell'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio del gasdotto TAP (Metanodotto d'importazione Albania-Italia «*Trans Adriatic Pipeline*»), la Regione Puglia, con d.G.R. n. 2006/2011, ha fermamente manifestato il suo dissenso motivato sul progetto presentato e già sottoposto a VIA, con particolare riferimento alla scelta progettuale del punto di approdo a San Foca.

A seguito di tale espresso e motivato dissenso, il procedimento è stato rimesso alla Presidenza del Consiglio dei ministri in erronea applicazione dell'art. 14-*quater*, legge n. 241 del 1990, e si è concluso in data 20 ottobre 2015 con il rilascio della predetta autorizzazione da parte del Ministero dello sviluppo economico, senza che sia mai stata intrapresa alcuna trattativa con la Regione per trovare una soluzione quanto più possibile condivisa. In questo modo è stato disatteso sia il consolidato orientamento di questa Corte secondo cui la c.d. «intesa forte» tra Stato e regione interessata assurge a condizione di legittimità delle leggi statali con le quali sono avocate «al centro» funzioni amministrative ricadenti in ambiti di competenza concorrente — tra i quali figura la «produzione, [al] trasporto e [alla]



distribuzione nazionale dell'energia» e il «governo del territorio» che qui vengono in rilievo — o residuale regionale (cfr., *ex multis*, Corte costituzionale, sentenza n. 239 del 2013), sia la normativa applicabile al caso di specie, ovvero gli articoli 52-*quinqüies*, commi 2 e 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, e 1, comma 8-*bis*, legge n. 239 del 2004.

In conseguenza di ciò, la Regione Puglia ha deciso di adire il Giudice amministrativo impugnando il provvedimento con il quale è stata rilasciata l'autorizzazione alla realizzazione del gasdotto TAP, ed attualmente la controversia è pendente in grado di appello davanti al Consiglio di Stato.

I.2. — Nelle more del predetto giudizio, tuttavia, con sentenza n. 110 del 2016, depositata lo scorso 20 maggio, questa ecc.ma Corte ha definitivamente chiarito che il citato art. 52-*quinqüies* prevede «la cosiddetta intesa “forte” ai fini della localizzazione e realizzazione delle infrastrutture lineari energetiche quale modulo procedimentale necessario per assicurare l'adeguata partecipazione delle regioni allo svolgimento di procedimenti incidenti su una molteplicità di loro competenze», che «ai “gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero” è pienamente applicabile il disposto dell'art. 52-*quinqüies*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, che prevede l'adozione, d'intesa con le Regioni, dell'atto conclusivo del procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di ogni infrastruttura lineare energetica», e, infine, che «l'intesa prevista dall'art. 52-*quinqüies*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, [...] non può che riguardare anche “le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse”».

La citata sentenza n. 110 del 2016, dunque, contiene una precisazione nuova e di fondamentale rilevanza, poiché se prima di tale pronuncia interpretativa non era affatto pacifico che l'intesa «forte» di cui all'art. 52-*quinqüies*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001 fosse applicabile anche ai gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero e che dovesse essere acquisita anche in riferimento alle «operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e farne relative opere connesse», dopo tale sentenza è finalmente certo che tali fattispecie rientrano a pieno titolo nell'ambito di applicazione della norma legislativa citata (cfr. quanto si dirà più approfonditamente al riguardo nel par. III).

In conseguenza di ciò, con nota del presidente n. 2918/SP inviata in data 21 giugno 2016, la Regione Puglia ha richiesto al Ministero dello sviluppo economico, «al fine di assicurare la doverosa garanzia delle prerogative costituzionali» dell'ente territoriale, «di annullare/revocare il decreto di rilascio dell'Autorizzazione unica alla realizzazione del gasdotto TAP». A tale nota non è mai seguito alcun riscontro, né, tantomeno, sono stati adottati i provvedimenti sollecitati.

Tuttavia, poiché l'annullamento dell'autorizzazione di cui si discute, a seguito della citata sentenza n. 110 del 2016, deve necessariamente considerarsi come atto dovuto e vincolato nel suo contenuto, nonché, allo stato attuale, come l'unico e imprescindibile strumento in grado di assicurare l'effettiva garanzia delle prerogative costituzionali spettanti alla Regione, con successiva nota del presidente n. 4060/SP inviata in data 21 settembre 2016, la Regione Puglia ha proceduto a diffidare il Ministero dello sviluppo economico, in persona del Ministro *pro tempore*, a riesaminare tutti gli atti del procedimento amministrativo in ottemperanza alla richiamata pronuncia e, in conseguenza, a disporre la revoca/annullamento del decreto di rilascio dell'Autorizzazione unica alla realizzazione del gasdotto TAP, entro e non oltre il termine di trenta giorni dal ricevimento della medesima diffida, così da riconoscere e ristabilire il corretto assetto delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, con particolare riferimento al rispetto del principio di leale collaborazione e alle sue necessarie implicazioni per la vicenda in questione.

Il predetto termine è scaduto il 21 ottobre scorso, senza che alla diffida sia seguito alcun riscontro, né alcuna iniziativa di qualunque genere da parte del Ministero dello sviluppo economico. In conseguenza di ciò, deve considerarsi ad oggi definitiva e inequivoca la volontà dello Stato di negare l'adozione degli atti sollecitati dalla Regione Puglia e necessari ad ottemperare alla sentenza n. 110 del 2016 di questa ecc.ma Corte, rendendo così consolidata e palese la violazione dell'art. 52-*quinqüies*, decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, come interpretato dalla richiamata sentenza, e dell'art. 1, comma 8-*bis*, legge n. 239 del 2004, con conseguente grave lesione delle prerogative costituzionali della Regione garantite dagli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché presidiate dal principio di leale collaborazione, per i seguenti motivi di

DIRITTO

II. — Sull'ammissibilità del presente conflitto.

II.1. — In via preliminare, occorre sottolineare la piena ammissibilità del presente ricorso per conflitto di attribuzioni sotto più profili, a partire da quello afferente all'atto che ha dato origine al conflitto e che si sostanzia in una condotta omissiva.



Le censure della Regione Puglia, infatti, si rivolgono all'inerzia del Ministero dello sviluppo economico a fronte di una esplicita diffida — da parte della medesima Regione — ad ottemperare a quanto statuito da questa Corte nella recente sentenza n. 110 del 2016, intervenuta, come già detto, nelle more del giudizio amministrativo già instaurato in riferimento al provvedimento di autorizzazione del gasdotto TAP. Infatti, a seguito di tale pronuncia — giova ribadirlo — si è resa manifesta in modo chiaro e definitivo la lesione della sfera di attribuzioni costituzionali della Regione. Al silenzio «inadempimento»/«rifiuto» del Ministero, dunque, non solo deve essere riconosciuta una indubbia rilevanza giuridica esterna, in accordo con la dottrina (cfr. G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 466; E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2011, 201; A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2008, 346) e con la stessa giurisprudenza di questa ecc.ma Corte (cfr. sentt. nn. 111 del 1976; 187 del 1984; 276 del 2007) che affermano l'astratta ammissibilità di un conflitto sorto avverso un comportamento omissivo, ma anche l'idoneità, in concreto, ad arrecare un grave vulnus alle suddette attribuzioni costituzionali della Regione (cfr. quanto si dirà al riguardo al par. III).

II.2. — L'ammissibilità del presente conflitto è, inoltre, apprezzabile anche da un altro punto di vista. Infatti, ancorché sia stato rilevato in dottrina che, nell'ipotesi di conflitti promossi avverso l'inerzia altrui, «quando si ha piena discrezionalità nell'an, nel quando, oltre che nel *quomodo*, nessuna lesione può derivare dalla mera inattività» (così G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, cit., 466), una simile obiezione è agevolmente superabile in riferimento al caso di specie. Infatti, come già detto più sopra, la Regione Puglia si è limitata a chiedere al Ministero dello sviluppo economico di dare attuazione alle statuizioni contenute nella sentenza n. 110 del 2016 di questa Corte, attraverso il riesame degli atti del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione alla costruzione del gasdotto TAP alla luce di tale pronuncia e adottando le determinazioni consequenziali in applicazione degli articoli 52-*quinquies*, commi 2 e 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, e 1, comma 8-*bis*, legge n. 239 del 2004. Dunque, il «*facere*» richiesto dalla Regione al Ministero dello sviluppo economico non consiste affatto in un'attività rientrante nella piena discrezionalità di quest'ultimo, bensì nella corretta applicazione della legge, in ottemperanza a quanto statuito da questa Corte nella sopravvenuta sentenza n. 110 del 2016 in riferimento a casi analoghi a quello dedotto nel presente giudizio, così da ripristinare la sfera di attribuzioni che gli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione, garantiscono in favore della Regione stessa.

II.3. — Infine, occorre evidenziare l'ammissibilità del presente ricorso sotto un ulteriore profilo.

Come è noto, la giurisprudenza di questa Corte ha, in più occasioni, ritenuto inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti proposto contro atti consequenziali di atti anteriori non tempestivamente impugnati (cfr., *ex plurimis*, sentt. n. 86 del 2015, n. 130 del 2014, n. 207 e n. 72 del 2012, n. 369 del 2010). Nel caso di specie, tuttavia, non è possibile considerare il silenzio «inadempimento»/«rifiuto» del Ministero quale comportamento che trova il suo presupposto nell'atto di autorizzazione alla realizzazione del gasdotto TAP, quest'ultimo non impugnato attraverso lo strumento del conflitto di attribuzioni. Ed infatti l'inerzia del Ministero dello sviluppo economico si è manifestata a fronte della diffida della Regione Puglia a dare attuazione alla sentenza n. 110 del 2016 di questa Corte: pronuncia intervenuta quasi un anno dopo rispetto al rilascio, da parte dello stesso Ministero, del provvedimento autorizzatorio del gasdotto. Ciò in quanto — come si tornerà a dire a breve (cfr. par. III) — solo a seguito della citata decisione è divenuta certa e costituzionalmente vincolata e doverosa, ai fini della tutela della posizione costituzionale della Regione Puglia, la fedele applicazione alla vicenda in questione della disciplina di cui agli articoli 52-*quinquies*, commi 2 e 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, e 1, comma 8-*bis*, legge n. 239 del 2004; ed è per tali ragioni che il comportamento omissivo del Ministro rispetto ad una attività costituzionalmente vincolata assume natura e portata autonomamente lesiva delle attribuzioni costituzionali della Regione Puglia.

Alla luce delle suesposte considerazioni, quindi, non può nutrirsi dubbio alcuno circa la sussistenza dei requisiti oggettivi ai fini dell'ammissibilità del presente ricorso.

II.4. — In ultimo, è bene sottolineare che in capo alla Regione Puglia è agevolmente ravvisabile un interesse concreto e attuale a ricorrere avverso il silenzio giuridicamente rilevante del Ministero dello sviluppo economico: ciò non solo per le ragioni brevemente tratteggiate nei paragrafi precedenti in ordine alla violazione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, ma altresì perché — come si legge chiaramente nella delibera con cui lo stesso Ministero ha rimesso alla Presidenza del Consiglio dei ministri il procedimento autorizzatorio relativo al metanodotto TAP, ex art. 14-*quater*, comma 3, legge n. 241 del 1990 — «il tracciato del metanodotto interessa la Regione Puglia, la Provincia di Lecce, il comune di Melendugno».

III. — *Sulla violazione delle attribuzioni regionali garantite dagli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché dal principio di leale collaborazione come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale.*

III.1. — Come è noto, secondo un ormai consolidato orientamento giurisprudenziale di questa ecc.ma Corte, «le Regioni “possono proporre ricorso per conflitto di attribuzioni, a norma dell'art. 39, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, quando esse lamentino non una qualsiasi lesione, ma una lesione di una propria competenza costituzionale”



(sentenze n. 380 del 2007 e n. 27 del 2006). “Qualora ciò non si verifichi, e tuttavia si prospetti l’illegittimo uso di un potere statale che determini conseguenze avvertite come negative dalle Regioni, ma non tali da alterare la ripartizione delle competenze indicata da norme della Costituzione (o, comunque, da norme di rango costituzionale come gli statuti di autonomia speciale), i rimedi dovranno eventualmente essere ricercati dagli interessati presso istanze giurisdizionali diverse da quella costituzionale” (sentenza n. 380 del 2007)» (*cfr.*, *ex multis*, Corte costituzionale sentenza n. 263 del 2014).

Ebbene, come si evince dalla ricostruzione della vicenda da cui origina il presente conflitto (par. 1), è evidente che la mancata attuazione, da parte del Ministero dello sviluppo economico, delle statuizioni contenute nella più volte citata sentenza n. 110 del 2016 di questa Corte si è risolta in una grave lesione delle attribuzioni che gli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., unitamente al principio di leale collaborazione, riconoscono alla Regione Puglia.

Ed infatti, nel caso di specie, il procedimento autorizzatorio alla realizzazione del gasdotto TAP altro non è che il frutto dell’esercizio di una funzione amministrativa ascrivibile alle materie di legislazione concorrente «Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» e «Governo del territorio» di cui all’art. 117, terzo comma, Cost., attratta in sussidiarietà a livello statale, in forza dell’art. 118, primo comma, Cost. Di conseguenza, secondo l’interpretazione consolidata che la giurisprudenza costituzionale offre del «meccanismo ascensionale» della chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative ricadenti in ambiti di legislazione concorrente o residuale regionale, la disciplina relativa all’esercizio di tali funzioni deve prevedere moduli collaborativi «forti», ovvero le intese (*cfr.*, per tutte, sentenza n. 303 del 2003, par. 2.2 del Considerato in diritto, laddove si afferma che «i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Che dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il principio dell’intesa consegua alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà», la quale assume «una valenza squisitamente procedimentale, poiché l’esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese che devono essere condotte in base al principio di lealtà»).

III.2. — In ossequio a tale giurisprudenza, che ha valorizzato il principio di leale collaborazione facendolo assurgere a condizione di legittimità costituzionale della chiamata «al centro» di funzioni amministrative riconducibili ad ambiti di competenza legislativa concorrente o residuale regionale, il legislatore nazionale ha previsto, nell’ambito del procedimento di autorizzazione alla costruzione e all’esercizio «delle infrastrutture energetiche lineari», che debba essere acquisita un’intesa con la Regione interessata (art. 52-*quinquies*, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001), il cui mancato raggiungimento è superabile solo in forza della procedura di cui all’art. 1, comma 8-*bis*, legge n. 239 del 2004 (come modificato, ai fini che qui interessano, dall’art. 38, comma 1, decreto-legge n. 83 del 2012), il quale recita: «Fatte salve le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale, nel caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, comunque denominati, inerenti alle funzioni di cui ai commi 7 e 8 del presente articolo, entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta nonché nel caso di mancata definizione dell’intesa di cui al comma 5 dell’art. 52-*quinquies* del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e nei casi di cui all’art. 3, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, il Ministero dello sviluppo economico invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni. In caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali interessate, lo stesso Ministero rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della regione interessata. Le disposizioni del presente comma si applicano anche ai procedimenti amministrativi in corso e sostituiscono il comma 6 del citato art. 52-*quinquies* del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001».

Tuttavia sull’art. 52-*quinquies* è intervenuto il decreto-legge n. 133 del 2014, il quale, da una parte, ha ampliato l’ambito di applicazione del comma 2 della disposizione *de qua* alle autorizzazioni concernenti «i gasdotti di approvvigionamento di gas dall’estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse» (art. 37, comma 2, lettera *a*), decreto-legge n. 133 del 2014), ma, dall’altra, ha omissso di estendere espressamente a tali infrastrutture la portata del successivo comma 5, concernente l’acquisizione dell’intesa con la Regione nel cui territorio ricada in tutto o in parte la relativa opera di realizzazione. L’art. 37, comma 2, lettera *c-bis*), del citato decreto-legge, infatti, si è limitato a modificare la lettera dell’art. 52-*quinquies*, comma 5, integrandola con la previsione della necessaria acquisizione di un parere degli enti locali ove ricadono le infrastrutture disciplinate dalla medesima disposizione, trascurando di menzionare — accanto alle infrastrutture energetiche lineari in riferimento alle quali è richiesta l’acquisizione di un’intesa forte con la Regione interessata — i gasdotti di approvvigionamento di gas dall’estero.



III.3. — Proprio in considerazione di tale dato normativo, la Regione Puglia, al pari di altre Regioni, ha impugnato il combinato disposto di cui all'art. 37, comma 2, lettere *a)* e *c-bis*), decreto-legge n. 133 del 2014, dinanzi a questa Corte per violazione degli articoli 3, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.: impugnazione definita proprio con la più volte citata sentenza n. 110 del 2016.

In particolare, con la decisione in parola è stata finalmente fatta chiarezza circa l'ambito di applicabilità dell'intesa di cui all'art. 52-*quiquies*, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001 (e, implicitamente, del relativo procedimento di superamento dell'eventuale dissenso manifestato dalla Regione nell'ambito del procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle infrastrutture energetiche a cui tale norma si riferisce). Questa ecc.ma Corte, infatti, dopo aver espressamente ammesso che l'interpretazione della disposizione impugnata dalla quale originavano le censure di incostituzionalità formulate dalle ricorrenti era «fondata su disarmonie letterali indotte dalla successione cronologica, non coordinata, delle varie disposizioni legislative intervenute nella materia», con una pronuncia interpretativa di rigetto ha affermato che «è vero che il testo dell'art. 52-*quiquies*, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001 come risultante dall'intervento della disposizione impugnata, affianca — e perciò, apparentemente, distingue — da una parte, le infrastrutture lineari energetiche appartenenti alla rete nazionale dei gasdotti di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 164 del 2000, e, dall'altra, i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse. Tale separata menzione non vale, tuttavia, a determinare, quale conseguenza, il fatto che per il secondo gruppo di infrastrutture l'atto conclusivo del procedimento non debba essere adottato d'intesa con la Regione interessata, come richiesto dall'art. 52-*quiquies*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001», concludendo così che ai «gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero» è pienamente applicabile il disposto dell'art. 52-*quiquies*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, che prevede l'adozione, d'intesa con le Regioni, dell'atto conclusivo del procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di ogni infrastruttura lineare energetica» e che «l'intesa prevista dall'art. 52-*quiquies*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, infine, non può che riguardare anche «le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse»».

III.4. — Dunque, è del tutto evidente che prima della richiamata pronuncia n. 110 del 2016 — e quindi anche al momento in cui è stata rilasciata l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio del gasdotto TAP, ovvero in data 20 ottobre 2015 — non era affatto pacifico che l'intesa «forte» di cui all'art. 52-*quiquies*, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, come modificato dall'art. 37, comma 2, lettera *c-bis*), decreto-legge n. 133 del 2014, fosse applicabile anche ai procedimenti autorizzatori concernenti i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero e dovesse essere acquisita anche in riferimento alla fase relativa alle «operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse». Di conseguenza, non era neppure pacifico che ai medesimi procedimenti fosse applicabile la speciale procedura di superamento dell'eventuale dissenso regionale di cui all'art. 1, comma 8-*bis*, legge n. 239 del 2004.

Tuttavia, una volta intervenuta la citata sentenza di questa Corte, è divenuta palese e inequivoca non solo e non tanto l'erronea applicazione al caso di specie della procedura di cui all'art. 14-*quater*, comma 3, legge n. 241 del 1990, in luogo della procedura di cui all'art. 1, comma 8-*bis*, legge n. 239 del 2004 — erronea applicazione tempestivamente contestata dinanzi al giudice amministrativo, come già detto nel par. I — ma, cosa ancor più grave e precipuamente rilevante nella presente sede, è divenuta concreta ed effettiva la lesione della sfera di attribuzioni costituzionali riconosciuta alla Regione dagli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché dal principio di leale collaborazione. Ed infatti:

dapprima il Ministero dello sviluppo economico, a fronte del diniego all'intesa opposto dalla Regione Puglia in merito alla realizzazione del gasdotto TAP con specifico riguardo al punto di approdo a San Foca, ha rimesso il procedimento autorizzatorio in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri ex art. 14-*quater*, comma 3, legge n. 241 del 1990 (procedimento che poi si è concluso con il rilascio dell'Autorizzazione unica in data 20 ottobre 2015);

quindi, il medesimo Ministero dello sviluppo economico ha opposto il silenzio «rifiuto» (o «inadempimento») alla richiesta della Regione Puglia di riesaminare il suddetto procedimento al fine di dare attuazione alla sentenza di questa Corte n. 110 del 2016 e, in conseguenza, di applicare correttamente gli articoli 52-*quiquies*, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, e 1, comma 8-*bis*, legge n. 239 del 2004, i quali, in ossequio alla giurisprudenza costituzionale (*cf.* quanto detto più sopra in merito alla sentenza n. 303 del 2003 e al consolidato filone giurisprudenziale che da essa ha avuto origine), hanno previsto — come chiarito nella stessa sentenza n. 110 del 2016 — che nei procedimenti di autorizzazione concernenti i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, ivi comprese le «operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse», debba essere acquisita un'intesa «forte» con la Regione territorialmente interessata, il cui mancato raggiungimento dà luogo a un'articolata procedura di superamento dell'eventuale dissenso regionale.



In definitiva, con la sua condotta omissiva a fronte delle specifiche e formali sollecitazioni dell'odierna ricorrente, il Ministero dello sviluppo economico, disattendendo manifestamente la giurisprudenza di questa Corte e, in particolare, le statuizioni della sentenza n. 110 del 2016, ha arrecato un grave ed evidente *vulnus* alle attribuzioni costituzionali che gli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., e il principio di leale collaborazione riconoscono e garantiscono in favore della Regione Puglia, rendendo così obbligata per quest'ultima la promozione del presente conflitto quale unico ed estremo rimedio per garantire l'effettività della tutela delle proprie prerogative costituzionali, come riconosciute da questa Corte nella citata sentenza.

P.Q.M.

La Regione Puglia, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari che non spetta allo Stato — e per esso al Ministro dello sviluppo economico — il potere di negare, oltretutto con il mero strumento del silenzio giuridicamente rilevante, l'adozione degli atti necessari ad ottemperare a quanto statuito dalla sentenza di questa Corte n. 110 del 2016 in relazione al procedimento che ha condotto al rilascio dell'autorizzazione per il gasdotto TAP, in violazione delle attribuzioni regionali garantite dagli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché dal principio di leale collaborazione, conseguentemente adottando ogni statuizione necessaria a garantire il ripristino della sfera delle attribuzioni costituzionali lese.

Con ossequio.

Bari - Roma, 16 dicembre 2016

Avv. PAPA MALATESTA

17C00002

N. 269

Ordinanza del 25 febbraio 2016 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Gesuina Energy S.r.l. e altri contro Ministero dello sviluppo economico e altri

Energia - Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 KW - Rimodulazione a decorrere dal 1° gennaio 2015 - Modalità di erogazione.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 26, commi 2 e 3.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

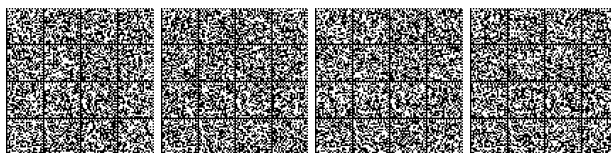
(SEZIONE TERZA TER)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 14802 del 2014, proposto da:

Gesuina Energy S.r.l., Arborea I Sas Galilea S.r.l., Marchetti Stasi S.r.l., Ag Acerbi Tonino Sas, Società Agricola Benedetti Ss di Benedetti Battista Daniele e Marconi Maria Luigia, rappresentati e difesi dagli avv. Romina Zanvetto, Maria Bruschi, con domicilio eletto presso Roberto Colagrande in Roma, viale Liegi, 35/B;

Contro Ministero dello sviluppo economico, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Autorità per l'energia elettrica e il gas, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12; Gestore dei Servizi Energetici Gse Spa;

Nei confronti di Soc Vrg Wind 840 Srl;



Per l'annullamento previa sospensiva:

dei decreti del MISE di data 16 ottobre 2014 e 17 ottobre 2014, rispettivamente riferiti art. 26, comma 2 ed all'art. 26 comma 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazione, nella legge 11 agosto 2014, n. 116, con relativi allegati e tabelle, entrambi pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre;

del Parere di data 16 ottobre 2014 dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 504/2014/1/EFR, al Ministero dello sviluppo economico sullo schema di decreto recante criteri per la rimodulazione degli incentivi spettanti per gli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore ai 200kW;

delle Tabelle contenenti i valori dei coefficienti di rimodulazione (1-Xi) da moltiplicare ai previgenti incentivi (I *old*) sulla base di quanto previsto dall'Allegato I dei decreti ministeriali 17 ottobre 2014 nel caso di scelta dell'opzione b) individuata dall'art. 26, comma 3, legge 11 agosto 2014, n. 116, pubblicate sul sito web del GSE in data 2 ottobre 2014;

delle Istruzioni Operative per gli interventi sulle tariffe incentivanti relative agli impianti fotovoltaici, ai sensi dell'art. 26 della legge n. 116/2014 (c.d. legge competitività), pubblicate sul sito web del GSE in data 3 novembre 2014;

nonché di ogni altro atto connesso, preordinato e consequenziale ai precedenti impugnati anche non conosciuto, ivi compreso il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 e la legge di conversione legge 11 agosto 2014, n. 116;

previa disapplicazione dell'art. 26 della legge 11 agosto 2014, n. 116 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea (14G00128) (*Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 192 del 20 agosto 2014 - Suppl. ordinario n. 724), per violazione dei principi della direttiva 2009/28/CE e dei principi generali del diritto comunitario di tutela dell'affidamento, della certezza del diritto, della parità di trattamento,

in subordine, previa remissione alla Corte di giustizia dell'Unione europea dell'interpretazione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (*ex art. 234 TCE*) della conformità dell'art. 26 della suddetta legge 11 agosto 2014, n. 116 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 e dei decreti del MISE di data 16 ottobre 2014 e 17 ottobre 2014 ai principi di diritto comunitario e alle norme della direttiva 2009/28/CE;

ovvero, in alternativa, previa remissione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della suddetta legge 11 agosto 2014, n. 116 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, per violazione degli articoli 2, 3, 24, 25, 41, 42, 77 e 97 della Costituzione e/o per violazione degli articoli 11, 113 e 117 comma 1 della Costituzione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dello sviluppo economico e di Presidenza del Consiglio dei ministri e di Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e di Autorità per l'energia elettrica e il gas;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2015 la dott.ssa Maria Grazia Vivarelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

I) Rilevato in fatto

Con ricorso notificato il 20 novembre 2014 e depositato il 27 novembre 2014, le società ricorrenti dichiarando di essere ciascuna titolare di un impianto fotovoltaico di potenza superiore ai 200 kW ammesso a godere delle tariffe incentivanti previste dal decreto ministeriale 19 febbraio 2007 in base a specifiche convenzioni stipulate con il GSE per un periodo di venti anni decorrenti dalla rispettiva data di entrata in esercizio, illustrati gli effetti pregiudizievoli dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014 (qualificabile come legge-provvedimento in presenza dei presupposti del «numero determinato di destinatari» e del «contenuto particolare e concreto») e degli inerenti provvedimenti attuativi, hanno contestato tale intervento normativo prospettando i seguenti motivi:

I. Violazione e falsa applicazione degli articoli: 7 decreto legislativo n. 387/2003; 6 comma 1 decreto ministeriale 19 febbraio 2007; 1 decreto-legge n. 145/2013 conv. in legge n. 9/2014; 25 comma 11 decreto legislativo n. 28/2011 e 20 decreto ministeriale 5 luglio 2012; 1321 e 1372 codice civile; violazione dei diritti quesiti; violazione della garanzia



dell'equa remunerazione dei costi di investimento prevista dall'art. 24, comma 2 e 25 comma 1 decreto legislativo n. 28/2011; violazione del divieto di retroattività di cui all'art. 11 preleggi; eccesso di potere per irragionevolezza e contraddittorietà; ingiustizia manifesta, disparità di trattamento e discriminazione; eccesso di potere. Violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 76 Cost.; violazione del diritto di partecipazione al procedimento e del giusto procedimento; violazione degli articoli 2, 3, 7, 8 e 10 legge n. 241/90; difetto di istruttoria; carenza di motivazione e di istruttoria; sviamento di potere per contraddittorietà in atti:

A) Violazione dei diritti quesiti e divieto di irretroattività:

L'art. 26 avrebbe inciso su rapporti di durata cristallizzati in contratti di diritto privato (convenzioni) col GSE, venendo pertanto a ledere in modo consistente l'affidamento degli operatori; il *vulnus* arrecato alla posizione dei produttori sarebbe aggravato dalla diversa scansione temporale delle modalità erogative (26, comma 2), non risultando le nuove misure nemmeno compensate dalla possibilità, prevista dall'art. 26, comma 5, ma ancora incerta (per l'assenza, allo stato, dei necessari provvedimenti attuativi) di accedere ai finanziamenti bancari;

B) Violazione dei principi partecipativi e del giusto procedimento:

sarebbero stati violati tutti i principi partecipativi, di trasparenza, del buon andamento della pubblica amministrazione e del giusto procedimento costituzionalmente garantiti dall'art. 97 Cost., atteso che anche le leggi-provvedimento dovrebbero conformarsi alle regole di fondo dell'azione amministrativa (partecipazione degli interessati e obbligo di motivazione);

C) Violazione del principio di parità di trattamento e di imparzialità:

L'art. 26 sarebbe intervenuto in modo discriminatorio nei confronti dei soli impianti fotovoltaici, mentre l'art. 1 decreto-legge n. 145/2013, riferibile a tutti gli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile, avrebbe concesso agli interessati una facoltà di scelta del regime cui sottoporsi, in modo da consentire la salvaguardia degli investimenti in corso;

II. Violazione dei principi comunitari della tutela dell'affidamento e certezza del diritto e della dir. 2009/28/CE:

la normativa e gli indirizzi europei in materia di fonti rinnovabili precluderebbero al legislatore nazionale di introdurre disposizioni peggiorative in materia di energia elettrica rinnovabile e di regimi di sostegno, le quali lederebbero i principi di tutela dell'affidamento e di certezza del diritto; l'art. 26 decreto-legge n. 91/2014 sarebbe in contrasto con tali canoni, avendo introdotto misure retroattive tali da sovvertire le condizioni iniziali di investimenti già realizzati, e dovrebbe pertanto essere disapplicato (o, in subordine, rimesso alle valutazioni della Corte di giustizia UE) per contrasto con la dir. 2009/28/CE; sotto altro profilo, esso violerebbe l'art. 16 della Carta di Nizza, sulla libertà di impresa, e l'art. 10 della Carta dell'energia;

III. Illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 2, 3, 24, 25, 41, 42, 77, 97 della Costituzione, nonché degli articoli 113 e 117 Cost. in relazione ai principi comunitari della tutela dell'affidamento e certezza del diritto e della dir. 2009/28/CE; irragionevolezza e arbitrarietà per violazione del principio di affidamento, dell'irretroattività delle norme e della tutela della libera iniziativa economica, nonché per violazione della parità di trattamento, uguaglianza e imparzialità:

L'art. 26, quale «legge-provvedimento», sarebbe affetto dai vizi già dedotti con i precedenti motivi, ridondanti in profili di illegittimità costituzionale; in particolare, detto articolo contrasterebbe: con l'art. 3 Cost., applicandosi in modo discriminatorio e irragionevole ai soli impianti fotovoltaici, a fronte della facoltatività delle decurtazioni per gli altri impianti ai sensi dell'art. 1 decreto-legge n. 145/13 e del *favor* riservato a quelli riconducibili a scuole e a enti locali; con il principio di tutela del legittimo affidamento ex articoli 3, 97 e 2 Cost., consistendo in un regolamento irrazionale e lesivo delle situazioni sostanziali degli interessati; con l'art. 41 Cost., alla luce della peculiare natura delle leggi di incentivazione e dell'insufficienza degli obiettivi evidenziati dall'art. 26, comma 1, decreto-legge n. 91/2014; sotto altro profilo, sarebbero violati anche gli articoli 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione alla dir. 2009/28/CE e ai principi di diritto comunitario nonché, da ultimo, l'art. 77 Cost., per insussistenza dei presupposti di necessità e urgenza.

Le ricorrenti hanno pertanto chiesto l'annullamento degli atti impugnati e l'accertamento del «diritto [...] al percepimento degli incentivi nella misura indicata nelle rispettive convenzioni» (previa disapplicazione dell'art. 26 o, in subordine, previa rimessione di detto articolo alla Corte di giustizia o alla Corte costituzionale).

Si sono costituite in resistenza le Amministrazioni intimat.

All'odierna udienza, in vista della quale la ricorrente ha depositato memoria (16 maggio 2015), il giudizio è stato trattenuto in decisione.



II) *Considerato in diritto*

Definite con separata sentenza parziale le questioni in rito relative alla giurisdizione del giudice amministrativo e all'ammissibilità della domanda di accertamento avanzata dalla parte ricorrente, osserva il Collegio che la soluzione della controversia richiede la preliminare sottoposizione dell'art. 26 decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, al giudizio della Corte costituzionale.

A tale riguardo, possono essere richiamate (ai sensi dell'art. 88, comma 2, lettera d), c.p.a., espressivo del generale principio di economia dei mezzi giuridici), tra le altre, le ordinanze 24 giugno 2015, nn. 8671 e 8674, 25 giugno 2015, n. 8689, e 3 luglio 2015, n. 8898, con cui questa Sezione, in analoghe controversie, ha sollevato, in quanto rilevanti e non manifestamente infondate, alcune questioni relative all'art. 26 cit., previa illustrazione del contesto normativo e degli effetti di detta disposizione.

Nel rinviare pertanto all'esposizione, svolta in tali pronunce, dei dati normativi e giurisprudenziali in materia di produzione di energia elettrica da fonte solare, con specifico riferimento all'evoluzione dei cc.dd. conti energia, nella presente sede vanno ribadite le conclusioni sulla rilevanza e sui profili di non manifesta infondatezza delle questioni relative alle norme in argomento.

II.1) L'art. 26 decreto-legge n. 91/2014.

L'art. 26 concerne «interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici»:

«1. Al fine di ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi e favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili, le tariffe incentivanti sull'energia elettrica prodotta da impianti solari fotovoltaici, riconosciute in base all'art. 7 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, e all'art. 25, comma 10, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, sono erogate secondo le modalità previste dal presente articolo.

2. A decorrere dal secondo semestre 2014, il Gestore dei servizi energetici S.p.A. eroga le tariffe incentivanti di cui al comma 1, con rate mensili costanti, in misura pari al 90 per cento della producibilità media annua stimata di ciascun impianto, nell'anno solare di produzione ed effettua il conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell'anno successivo. Le modalità operative sono definite dal GSE entro quindici giorni dalla pubblicazione del presente decreto e approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico.

3. A decorrere dal 1° gennaio 2015, la tariffa incentivante per l'energia prodotta dagli impianti di potenza nominale superiore a 200 kW è rimodulata, a scelta dell'operatore, sulla base di una delle seguenti opzioni da comunicare al GSE entro il 30 novembre 2014:

a) la tariffa è erogata per un periodo di 24 anni, decorrente dall'entrata in esercizio degli impianti, ed è conseguentemente ricalcolata secondo la percentuale di riduzione indicata nella tabella di cui all'allegato 2 al presente decreto;

b) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è rimodulata prevedendo un primo periodo di fruizione di un incentivo ridotto rispetto all'attuale e un secondo periodo di fruizione di un incentivo incrementato in ugual misura. Le percentuali di rimodulazione sono stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, da emanare entro il 1° ottobre 2014 in modo da consentire, nel caso di adesione di tutti gli aventi titolo all'opzione, un risparmio di almeno 600 milioni di euro all'anno per il periodo 2015-2019, rispetto all'erogazione prevista con le tariffe vigenti;

c) fermo restando il periodo di erogazione ventennale, la tariffa è ridotta di una quota percentuale dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la durata residua del periodo di incentivazione, secondo le seguenti quantità:

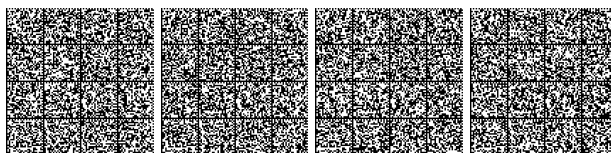
1) 6 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 200 kW e fino alla potenza nominale di 500 kW;

2) 7 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 500 kW e fino alla potenza nominale di 900 kW;

3) 8 per cento per gli impianti aventi potenza nominale superiore a 900 kW.

In assenza di comunicazione da parte dell'operatore il GSE applica l'opzione di cui alla lettera c).».

I successivi commi riguardano misure di «accompagnamento» — quali i finanziamenti bancari (comma 5), l'adeguamento della durata dei titoli (comma 6, per il solo caso di scelta dell'opzione sub lettera a), l'«acquirente selezionato» (commi da 7 a 10, 12 e 13) — e disposizioni varie sull'operazione in questione.



Si può così notare:

che il comma 2 ha introdotto, a far tempo dal 1° luglio 2014, un sistema di erogazione delle tariffe incentivanti imperniato sul meccanismo acconti-conguaglio (acconto pari al 90% della «producibilità media annua stimata di ciascun impianto» nell'anno di produzione, da versare in «rate mensili costanti», e in un «conguaglio» basato sulla «produzione effettiva» da operare entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di produzione), meccanismo al quale è stata data attuazione col decreto ministeriale 16 ottobre 2014 (pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2014);

che il comma 3 attiene alla disciplina sostanziale della rimodulazione (operativa dal 1° gennaio 2015), con ambito applicativo limitato ai soli «impianti di potenza nominale superiore a 200 kW» (art. 22-bis, comma 1, decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, conv., con modif., dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, ha in seguito operato un'ulteriore restrizione, prevedendo che «le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6» dell'art. 26 «non si applicano agli impianti i cui soggetti responsabili erano [alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 91/2014] enti locali o scuole»).

Secondo questa disposizione, gli operatori avrebbero dovuto optare entro il 30 novembre 2014 fra tre modalità alternative di rimodulazione: lettera *a*): estendere la durata dell'incentivazione sino a 24 anni, decorrenti dalla data di entrata in esercizio dell'impianto (con applicazione delle riduzioni indicate nella tabella allegata al decreto-legge n. 91/2014; all. 2); lettera *b*): ferma la durata dell'incentivazione (20 anni), suddividerla in due «periodi»: «un primo periodo di fruizione di un incentivo ridotto rispetto all'attuale» e «un secondo periodo di fruizione di un incentivo incrementato in ugual misura» (a tale previsione è stata data attuazione con il decreto ministeriale 17 ottobre 2014 (pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2014); lettera *c*): ferma la durata dell'incentivazione (20 anni), applicare una riduzione «dell'incentivo riconosciuto alla data di entrata in vigore del presente decreto, per la durata residua del periodo di incentivazione», secondo percentuali determinate in relazione alla potenza (6% per gli impianti con potenza nominale maggiore di 200 e inferiore a 500 kW; 7% per quelli con potenza superiore a 500 e inferiore a 900 kW; 8% per gli impianti con potenza superiore a 900 kW).

La legge ha poi stabilito che in caso di mancato esercizio della scelta venisse applicata la riduzione «secca» (terza opzione).

Le previsioni dell'art. 26, comma 3, incidono sugli incentivi percepiti dai titolari degli impianti fotovoltaici aventi potenza superiore a 200 kW in base alle convenzioni stipulate con il GSE in attuazione dei vari conti energia: a parte la riduzione secca delle tariffe di cui alla lettera *c*), avente chiaro impatto negativo, la lettera *a*) opera un'estensione della durata dell'incentivazione, portata a 24 anni, con proporzionale riduzione delle quote annuali (l'allungamento del periodo, oltre a comportare una differita percezione degli incentivi, di per sé pregiudizievole, non può non incidere sui parametri iniziali dell'investimento, impattando anche sui costi dei fattori produttivi (durata degli eventuali finanziamenti bancari, dei contratti stipulati per la disponibilità delle aree, assicurazioni, ecc.), mentre la lettera *b*) determina una riduzione degli importi per il quadriennio 2015-2019 (tale da generare un risparmio di «almeno 600 milioni» di euro per l'ipotesi di adesione di tutti gli interessati all'opzione) e un incremento nel periodo successivo (secondo l'algoritmo definito col decreto ministeriale 17 ottobre 2014), senza che però sia considerato il fisiologico invecchiamento degli impianti, assoggettati nel corso del tempo a una diminuzione di produttività.

II.2) Rilevanza e non manifesta infondatezza.

Si riportano di seguito i passi di interesse dell'ord. n. 8898/2015 cit. (parr. 4 ss.).

«4. Rilevanza.

In ordine alla rilevanza, l'art. 26 decreto-legge n. 91/2014, della cui legittimità si dubita, è parametro normativo necessario, stante il tenore dei motivi di ricorso, ai fini della valutazione della fondatezza delle domande di annullamento e di accertamento proposte dalla parte ricorrente, alla luce della (incontestata) titolarità di impianti di produzione di energia di potenza superiore a 200 kW che usufruiscono degli incentivi previsti dagli articoli 7 decreto legislativo n. 387/2003 e 25 decreto legislativo n. 28/2011, oggetto di convenzioni stipulate con il GSE.

Precisato che i motivi di illegittimità avanzati in via autonoma sono logicamente subordinati rispetto a quelli poggianti sugli aspetti di dedotta incostituzionalità dell'art. 26, i quali devono essere perciò affrontati in via prioritaria, ritiene il Collegio che la relativa questione sia rilevante in relazione a entrambe le domande, atteso che gli atti impugnati sono stati emanati dall'autorità amministrativa in dichiarata attuazione dell'art. 26, commi 2 e 3, decreto-legge n. 91/2014 (tali commi sono le norme di provvista dei dd.mm. 16 ottobre 2014 e 17 ottobre 2014) e che con la domanda di accertamento [la cui ammissibilità è stata riconosciuta nella menzionata sentenza parziale] la parte ricorrente chiede, in sostanza, di affermare il proprio diritto di mantenere invariate le condizioni contrattualmente pattuite col Gestore. [...]».



Sempre in relazione alla rilevanza, il Tribunale osserva che le norme in esame, per il loro contenuto univoco, non si prestano in alcun modo a una interpretazione costituzionalmente orientata, imponendo la rimessione della questione alla Corte costituzionale in relazione agli aspetti di seguito evidenziati.

«5. Profili di non manifesta infondatezza.

5.1. Violazione degli articoli 3 e 41 Cost.: irragionevolezza, sproporzione e violazione del principio del legittimo affidamento.

Il comma 3 dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014 presenta profili di irragionevolezza e risulta di possibile incompatibilità con gli articoli 3 e 41 Cost., poiché incide ingiustificatamente sulle posizioni di vantaggio consolidate, riconosciute da negozi “di diritto privato”, e sul legittimo affidamento dei fruitori degli incentivi.

5.1.1. La questione rientra nel tema dei limiti costituzionali alle leggi di modificazione dei rapporti di durata (e della c.d. retroattività impropria, quale attributo delle disposizioni che introducono “per il futuro una modificazione peggiorativa del rapporto di durata”, con riflessi negativi “sulla posizione giuridica già acquisita dall’interessato”; Corte costituzionale sentenza n. 236/2009).”.

La Corte costituzionale ha più volte ricordato come nella propria giurisprudenza sia ormai “consolidato il principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto e non può essere leso da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori” (sent. n. 236/2009 cit. e giurispr. ivi richiamata).

Più precisamente, il Giudice delle leggi ha precisato che “nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l’oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall’art. 25, secondo comma, della Costituzione). Unica condizione essenziale è che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto” (sent. n. 64/2014, che cita testualmente la sentenza n. 264 del 2005, e richiama, in senso conforme, le sentt. n. 236 e n. 206 del 2009).

E ha in proposito richiamato “la giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, che ha sottolineato che una mutazione dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi in modo “improvviso e imprevedibile” senza che lo scopo perseguito dal legislatore imponga l’intervento (sentenza del 29 aprile 2004, in cause C-487/01 e C-7/02)” (così sentenza n. 64/2014 cit.). [...].

Più in generale, sul tema dell’efficacia retroattiva delle leggi, la Corte ha più volte affermato che il divieto di retroattività delle leggi non riceve nell’ordinamento la tutela privilegiata di cui all’art. 25 Cost., ben potendo il legislatore emanare norme retroattive “purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell’esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale”, ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)” e con una serie di limiti generali, “attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell’affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell’ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario” (sentt. nn. 160/2013 e 209/2010).

Tali conclusioni non si discostano (e anzi sembrano permeate) dagli esiti raggiunti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE sull’operatività del principio di legittimo affidamento (cui è sotteso quello della certezza del diritto) nel campo dei rapporti economici, in relazione al quale è stato elaborato il criterio dell’operatore economico “prudente e accorto” (o dell’“applicazione prevedibile”): la possibilità di far valere la tutela del legittimo affidamento è bensì “prevista per ogni operatore economico nel quale un’autorità nazionale abbia fatto sorgere fondate aspettative”, ma non “qualora un operatore economico prudente ed accorto sia in grado di prevedere l’adozione di un provvedimento idoneo a ledere i suoi interessi” (nel caso in cui il provvedimento venga adottato); in tale prospettiva, “gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell’ambito del potere discrezionale delle autorità nazionali” (cfr. punto 53 della menzionata sentenza C. giust. 10 settembre 2009, in causa C-201/08, Plantanol).

Per completezza, si può sottolineare come nel campo dei rapporti tra privati e pubblica amministrazione lo stesso legislatore nazionale abbia conferito valenza pregnante all’affidamento.



Si considerino le rilevanti innovazioni apportate alla legge n. 241/90 dal decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (conv. in legge con modif., dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), recante “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”.

Con l’art. 25, comma 1, lettera *b-ter*), di detto decreto-legge (lettera aggiunta dalla legge di conversione) è stato infatti modificato l’art. 21-*quiquies*, comma 1, legge n. 241/90 cit., sulla “revoca del provvedimento”, nel duplice senso: *a*) di circoscrivere il presupposto del “mutamento della situazione di fatto”, che per la nuova disposizione deve essere “non prevedibile al momento dell’adozione del provvedimento”; *b*) di precludere, nell’ipotesi di “nuova valutazione dell’interesse pubblico originario”, la revoca dei provvedimenti “autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici” (a efficacia durevole).

Ciò che costituisce un ulteriore e significativo passo nell’articolato processo di emersione della centralità del principio di sicurezza giuridica.

5.1.2. Tanto premesso, ritiene il Collegio che in capo ai soggetti titolari di impianti fotovoltaici, fruitori delle relative incentivazioni pubbliche in forza di “contratto di diritto privato” (*ex* art. 24 decreto legislativo n. 28/2011) o convenzione (avente la medesima natura [...]) stipulati col GSE, sussista una posizione di legittimo affidamento nei sensi innanzi precisati, non essendo mai emersi nel corso del tempo elementi alla stregua dei quali un operatore “prudente e accorto” avrebbe potuto prevedere (al momento di chiedere gli incentivi, di decidere se far entrare in esercizio il proprio impianto e di stipulare con il Gestore il negozio che disciplina l’erogazione degli incentivi) l’adozione da parte delle autorità pubbliche di misure lesive del diritto agli incentivi stessi.

La *ratio* dell’intervento pubblico nel settore è chiaramente desumibile dalla rassegna normativa innanzi riportata [scil. nelle ordinanze richiamate in apertura del punto II]: attraverso il meccanismo dei conti energia il legislatore nazionale, in adesione alle indicazioni di matrice europea, ha consentito la nascita e favorito lo sviluppo di un settore di attività economica ritenuto particolarmente importante e, quel che più rileva, lo ha presentato sin dalla sua genesi con caratteristiche di “stabilità” con specifico riferimento (non già all’accesso agli incentivi, ma) alla circostanza che gli stessi, una volta riconosciuti, sarebbero rimasti invariati per l’intera durata del rapporto.

Ciò si desume anzitutto dal contesto internazionale di favore per la produzione di energia da fonti rinnovabili, tale da avere determinato a livello europeo l’introduzione di obiettivi prima soltanto indicativi (dir. 2011/77) e poi divenuti obbligatori (dir. 2009/28) e l’individuazione di specifici regimi di sostegno per ovviare all’assenza di iniziativa da parte del mercato.

In secondo luogo, il legislatore nazionale ha mostrato una piena e convinta adesione agli indirizzi sovranazionali di politica energetica e in particolare all’obiettivo di promozione della produzione energetica da fonti rinnovabili.

Sin dal decreto legislativo n. 387/03, e nonostante la non obbligatorietà dell’obiettivo nazionale, è stato introdotto un regime di sostegno con incentivi che avrebbero dovuto, tra l’altro, “garantire una equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio” (art. 7, comma 2, lettera *d*), tanto che i primi tre conti energia hanno chiaramente enucleato l’immutabilità per vent’anni dell’incentivazione riconosciuta al singolo operatore.

All’indomani della determinante connotazione degli obiettivi nazionali in termini di vincolatività, il decreto legislativo n. 28/2011 ha amplificato la percezione di “stabilità”, individuando:

a) all’art. 23, tra i “principi generali” dei “regimi di sostegno applicati all’energia prodotta da fonti rinnovabili”: la predisposizione di criteri e strumenti che promuovessero, tra l’altro, “la stabilità nel tempo dei sistemi di incentivazione” (comma 1); “la gradualità di intervento a salvaguardia degli investimenti effettuati [...]” (comma 2);

b) all’art. 24, tra gli specifici “criteri generali” dei meccanismi di incentivazione, quelli indicati al comma 2, lettere *b*), *c*) e *d*), secondo cui, rispettivamente, “il periodo di diritto all’incentivo è pari alla vita media utile convenzionale delle specifiche tipologie di impianto” (il principio si collega a quello dell’“equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio”, confermato dalla precedente lettera *a*), “l’incentivo resta costante per tutto il periodo di diritto” e “gli incentivi sono assegnati tramite contratti di diritto privato fra il GSE e il soggetto responsabile dell’impianto”;

c) all’art. 25, comma 11, la clausola di salvezza dei “diritti acquisiti”.

Ed è significativo che il legislatore delegato utilizzi ripetutamente i termini “diritto” (all’incentivo) o “diritti”.

In terzo luogo, il decreto-legge n. 145/2013 ha rafforzato questo convincimento, essendo stato adottato successivamente alla conclusione del sistema dei conti energia e dunque in un contesto nel quale il novero dei destinatari delle incentivazioni era ormai definito (o in via di definizione).

Tale provvedimento, pur muovendo dalla ritenuta “straordinaria necessità ed urgenza di emanare misure” (tra le altre) “per il contenimento delle tariffe elettriche [...], quali fattori essenziali di progresso e opportunità di arricchimento economico, culturale e civile e, nel contempo, di rilancio della competitività delle imprese” (v. preambolo), e al



dichiarato duplice fine di “contenere l’onere annuo sui prezzi e sulle tariffe elettriche degli incentivi alle energie rinnovabili e massimizzare l’apporto produttivo nel medio-lungo termine dagli esistenti impianti”, ha, tuttavia, introdotto meccanismi di tipo facoltativo e dunque non pregiudizievoli per i fruitori degli incentivi.

In questa prospettiva, sia gli interventi divisi *ex ante*, in corso di vigenza dei conti energia, dal decreto legislativo n. 28/2011, quali l’anticipata cessazione del III conto e la connotazione di immanente temporaneità dei due conti successivi (la cui operatività è stata collegata [...] al raggiungimento di specifici obiettivi indicati negli inerenti provvedimenti), sia quelli previsti dal decreto-legge n. 145/2013 *ex post*, ossia dopo la chiusura del regime di sostegno, dimostrano come lo stesso legislatore abbia comunque preservato il “sinallagma” tra incentivi e iniziative imprenditoriali in corso.

E infatti, l’incontestato “boom del fotovoltaico” sotteso alle inerenti determinazioni delle autorità pubbliche, puntualmente elevato dall’art. 23, comma 2, decreto legislativo n. 28/2011 a parametro di esercizio della discrezionalità nella parte in cui individua la finalità di “tener conto dei meccanismi del mercato e dell’evoluzione delle tecnologie delle fonti rinnovabili”, è stato affrontato con misure operanti *pro futuro*, perché applicabili a impianti non ancora entrati in esercizio (come attestato dalle riferite [nelle ridette ordinanze cui si fa rinvio] vicende giudiziali relative al passaggio dal III al IV conto), mentre sono state accuratamente evitate scelte aventi efficacia *pro praeterito tempore*.

In altri termini, anche l’anticipata cessazione del III conto, ancorché abbia prodotto effetti negativi nei confronti degli investitori che avessero intrapreso attività preliminari allo svolgimento della propria iniziativa, non ha tuttavia messo in discussione il “patto” stipulato con gli interessati, consentendo a ciascun operatore non ancora “contrattualizzato” di ponderare consapevolmente e adeguatamente il merito economico della propria iniziativa e di assumere le conseguenti determinazioni.

È pertanto possibile ravvisare il *vulnus* arrecato dall’art. 26, comma 3, in esame al “diritto all’incentivo” e al principio del legittimo affidamento, stante l’imprevedibilità, da parte di un soggetto “prudente e accorto”, titolare di un incentivo ventennale a seguito dell’adesione a uno dei conti energia, delle modificazioni *in pejus* del rapporto.

5.1.3. Le precedenti considerazioni non paiono superate dagli elementi addotti dalla parte pubblica al fine di escludere che l’art. 26 abbia dato vita a un “regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori” (quale aspetto sintomatico dell’incostituzionalità della disposizione), potendo dubitarsi della ragionevolezza e proporzionalità dell’intervento.

L’art. 23 decreto-legge n. 91/2014, rubricato “Riduzione delle bollette elettriche a favore dei clienti forniti in media e bassa tensione”, prevede quanto segue:

“1. Al fine di pervenire a una più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici, i minori oneri per l’utenza derivanti dagli articoli da 24 a 30 del presente decreto-legge, laddove abbiano effetti su specifiche componenti tariffarie, sono destinati alla riduzione delle tariffe elettriche dei clienti di energia elettrica in media tensione e di quelli in bassa tensione con potenza disponibile superiore a 16,5 kW, diversi dai clienti residenziali e dall’illuminazione pubblica.

2. Alla stessa finalità sono destinati i minori oneri tariffari conseguenti dall’attuazione dell’art. 1, commi da 3 a 5, del decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 145, convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014 n. 9.

3. Entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, l’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico adotta i provvedimenti necessari ai fini dell’applicazione dei commi 1 e 2, garantendo che i medesimi benefici siano ripartiti in modo proporzionale tra i soggetti che ne hanno diritto e assicurando che i benefici previsti agli stessi commi 1 e 2 non siano cumulabili a regime con le agevolazioni in materia di oneri generali di sistema, di cui all’art. 39 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.”.

Ora, non sono certo contestabili gli scopi complessivi avuti di mira dal legislatore, che intende “pervenire a una più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici”, distribuendo tra costoro “i minori oneri per l’utenza” derivanti, tra le altre, dalle misure dell’art. 26 e, in ultima analisi, alleggerendo i costi dell’energia elettrica per i “clienti [...] in media tensione e [...] in bassa tensione con potenza disponibile superiore a 16,5 kW, diversi dai clienti residenziali e dall’illuminazione pubblica”.

Senonché, tale obiettivo – oltre a non sembrare del tutto consonante con la finalità specificamente declinata dal comma 1 dell’art. 26, nel senso di “favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili”, non risultando in particolare chiaro il nesso tra la “migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili” e la “più equa distribuzione degli oneri tariffari” tra gli utenti – è perseguito attraverso una “leva” che appare irragionevole e sproporzionata.



Il reperimento delle necessarie risorse finanziarie è infatti attuato attraverso una modificazione unilaterale e autoritativa dei rapporti in essere, di cui è dubbia di per sé la proporzionalità rispetto all'obiettivo avuto di mira, tenuto conto del rango e della natura degli scopi del regime di sostegno (basti por mente all'evocazione, da parte della dir. 2001/77, delle norme del Trattato sull'Unione europea sulla tutela dell'ambiente), e che comunque non appare bilanciata da adeguate misure compensative (art. 26, commi 5 e ss.), con ulteriore profilo di irragionevolezza.

Quanto ai “finanziamenti bancari” (comma 5), è sufficiente rilevare – in disparte gli aspetti collegati all'onerosità per i beneficiari dei meccanismi ipotizzati e ai costi di transazione comunque derivanti dall'impalcatura giuridico-finanziaria dei nuovi contratti – che la garanzia dello Stato non copre l'intero importo dell'eventuale operazione finanziaria (sino all'80% dell'ammontare dell'esposizione creditizia [...] di CDP nei confronti della banca” o della “somma liquidata da CDP alla banca garantita”) e che comunque si tratta di “finanziamenti” non automatici (residuando uno spazio di apprezzamento circa i requisiti dei beneficiari finali, che devono a es. essere soggetti “economicamente e finanziariamente sani”, e circa il “merito di credito”; *cfr.* articoli 1 e 2 decreto ministeriale 29 dicembre 2014).

Né presenta natura compensativa l'adeguamento della durata dei titoli autorizzatori (comma 6), che costituisce piuttosto una conseguenza necessitata – peraltro, non priva, in sé, di costi aggiuntivi – della protrazione del periodo di incentivazione oltre i venti anni nel caso di scelta dell'opzione di cui al comma 3, lettera *a*).

Quanto all'“acquirente selezionato” (commi da 7 a 12), va osservato come lo stesso legislatore sia consapevole della natura solo eventuale della misura, tenuto conto dell'art. 26, comma 13, che ne subordina l'efficacia “alla verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze della compatibilità degli effetti delle operazioni sottostanti sui saldi di finanza pubblica ai fini del rispetto degli impegni assunti in sede europea”.

Verifica tanto più stringente alla luce del relativo ambito di applicazione, non riservato ai soli produttori da fonte solare, ma esteso a tutti i percettori di incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

In ogni caso, ferma l'impossibilità di apprezzarne compiutamente il contenuto in assenza delle necessarie disposizioni attuative (si pensi, a es., al comma 9, lettera *d*, [...]), anche qui è posto un limite quantitativo agli incentivi cedibili (80%), mentre non paiono disciplinate le conseguenze sui rapporti di finanziamento eventualmente accesi dai produttori di energia (i quali, attraverso la cessione, intendano monetizzare immediatamente l'incentivo).

La possibilità di un recesso anticipato del produttore dal contratto di finanziamento sembra in effetti presa in considerazione dal comma 11, che reca però un impegno per il Governo assolutamente generico (“assumere ogni iniziativa utile a dare piena esecuzione alle disposizioni del presente articolo, inclusi eventuali accordi con il sistema bancario per semplificare il recesso totale o parziale dei soggetti beneficiari di incentivi pluriennali dai contratti di finanziamento stipulati”).

5.1.4. In considerazione di quanto detto, e all'esito del bilanciamento tra l'interesse perseguito dal legislatore e la lesione dei diritti dei fruitori delle agevolazioni, emerge la possibile irragionevolezza e la possibile assenza di proporzionalità, ai sensi dell'art. 3 Cost., delle norme dell'art. 26, comma 3, decreto-legge n. 91/2014 (come convertito dalla legge n. 116/2014), apparendo altresì violato anche l'art. 41 Cost., alla luce dell'irragionevole effetto della frustrazione delle scelte imprenditoriali attraverso la modificazione degli elementi costitutivi dei rapporti in essere come contrattualizzati o, comunque, già negoziati.

Ciò in quanto, e riassuntivamente: il sistema degli incentivi perde la sua stabilità nel tempo nonostante lo stesso sia stato già individuato e predeterminato in una convenzione o contratto di diritto privato; gli investimenti effettuati non sono salvaguardati; viene meno l'equa remunerazione degli investimenti effettuati; il periodo di tempo per la percezione dell'incentivo, invariato nella misura complessiva, viene prolungato indipendentemente dalla vita media convenzionale degli impianti (lett. *a*); l'incentivo non è più costante per tutto il periodo di diritto, ma si riduce in assoluto per tutto il periodo residuo (lett. *c*) o varia in diminuzione nell'ambito del ventennio originario di durata della convenzione (lett. *a*) o per cinque anni (lett. *b*).

5.2. Violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 1, Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e all'art. 6, par. 3, Trattato sull'Unione europea.

Il comma 3 dell'art. 26 decreto-legge n. 91/2014 si pone in rapporto di possibile incompatibilità anche con gli articoli 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione, quali norme interposte, all'art. 1, Protocollo addizionale n. 1, alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di cui è stata autorizzata la ratifica e disposta l'esecuzione con legge 4 agosto 1955, n. 848) e all'art. 6, par. 3, Trattato sull'Unione europea, che introduce nel diritto dell'Unione “in quanto principi generali”, i “diritti fondamentali” garantiti dall'anzidetta Convenzione.

Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo detto art. 1 – che afferma il principio di “protezione della proprietà”, ammettendo al contempo l'adozione delle misure legislative “ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale” – conferisce protezione anche ai diritti di credito (e alle aspet-



tative legittime; si veda, tra le altre, Maurice c. Francia [GC], del 6 ottobre 2005, n. 11810/03, par. 63 e ss.), reputando ammissibili le “interferenze” (ingerenze) da parte della pubblica autorità in presenza di un interesse generale (*cfr.* Arras e altri c. Italia, n. 17972/07, 14 febbraio 2012 e 14 maggio 2012, final, par. 77-79).

In questa prospettiva, l’ingerenza costituita dalla sottrazione di parte dei crediti spettanti ai produttori di energia in forza delle convenzioni stipulate con il GSE non appare giustificata ed è in contrasto con il principio di proporzionalità, non risultando l’intervento ablatorio adeguatamente bilanciato dalla finalità di diminuire le tariffe elettriche in favore di alcune categorie di consumatori.

5.3. Ulteriore violazione degli articoli 3 e 41 Cost.: disparità di trattamento ed ulteriori profili di irragionevolezza e sproporzione.

È dubbia la costituzionalità dell’art. 26, comma 3, decreto-legge n. 91/2014, rispetto all’art. 3 Cost., eventualmente anche in relazione all’art. 41 Cost., nella parte in cui prevede che la rimodulazione si applichi soltanto agli “impianti di potenza nominale superiore a 200 kW” (*recte*: ai soggetti fruitori di tariffe incentivanti per l’energia elettrica prodotta da tali impianti).

5.3.1. Tale restrizione del campo applicativo comporta la creazione, nell’insieme dei titolari degli impianti fotovoltaici incentivati, di due sottoinsiemi di imprese distinte in base alla “potenza nominale” (dell’impianto), destinatarie di un trattamento differenziato.

A dire della parte pubblica le ragioni di tale scelta sarebbero da ricondurre essenzialmente alla circostanza che i soggetti incisi dalla rimodulazione, pur costituendo un’esigua percentuale (4%) del totale di quelli agevolati, fruirebbero di benefici pari alla maggior parte della spesa totale per l’incentivazione.

In disparte l’esattezza del dato numerico, questa considerazione non integra, tuttavia, un profilo idoneo a sorreggere la contestata differenziazione di trattamento e, in particolare, la deteriore disciplina riservata a quelli di maggiori dimensioni, occorrendo tener conto delle modalità di funzionamento delle tariffe incentivanti.

La relativa entità dipende infatti dalla quantità di energia prodotta, sicché è evenienza del tutto normale, e insita nel sistema, che i soggetti dotati di più elevata capacità produttiva, fruendo di incentivi proporzionati, possano assorbire un ammontare di benefici più che proporzionale rispetto al relativo numero.

In altri termini, nel regime di sostegno delineato dai conti energia rileva la quantità dell’energia prodotta, non già il numero dei produttori, con la conseguenza che misure dirette a colpire soltanto alcuni di costoro sortiscono l’effetto di differenziare posizioni giuridiche omogenee.

Le precedenti considerazioni dimostrano al contempo l’ulteriore irragionevolezza delle misure in argomento, foriere di un trattamento peggiorativo per alcuni produttori in assenza di adeguata causa giustificativa, non risultando percepibili le ragioni di interesse pubblico poste a base della distinzione.

La sussistenza dei vizi innanzi indicati pare avvalorata dall’ulteriore esonero disposto dall’art. 22-*bis*, comma 1, decreto-legge n. 133/14 cit. in favore degli impianti i cui soggetti responsabili erano, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 91/2014, “enti locali o scuole”: la norma opera infatti un distinguo fondato sulla peculiare qualità dei percettori dei benefici, indipendentemente dalla quantità di energia prodotta.

5.3.2. Altro profilo di discriminazione si desume dal trattamento degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili diverse dal solare.

Nell’ambito dell’art. 26 il legislatore prende in considerazione anche tali soggetti nella parte relativa all’“acquirente selezionato” (commi 7 e ss.).

Senonché, non si comprendono le ragioni del deteriore trattamento dei produttori da fonte solare rispetto agli altri percettori di incentivi, parimenti finanziati dagli utenti attraverso i cc.dd. oneri generali di sistema (e dunque con il versamento delle componenti della bolletta elettrica A3 o assimilate).

5.3.3. La creazione di categorie differenziate determina anche un vulnus alla concorrenza e una lesione della libertà di iniziativa economica *ex* art. 41 Cost. dei produttori di energia elettrica destinatari dell’art. 26, comma 3, i quali, ancorché in un contesto economico connotato dal sostegno pubblico, vedono pregiudicata la possibilità di operare sul mercato a parità di condizioni con gli altri produttori da fonte solare e, più, in generale, di energia rinnovabile.

Sotto questo profilo risultano pertanto lesi gli articoli 3 e 41 Cost.

5.4. Violazione dell’art. 77 Cost.

Secondo la Corte costituzionale “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 dell’adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione” (sent. n. 93 del 2011).



Essa precisa anche che il relativo sindacato “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 relativa valutazione”” (v., tra le altre, sentenza n. 10/2015).

Ai fini della relativa indagine la Corte ha rimarcato la centralità dell’elemento dell’“evidente estraneità” della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita, dovendo risultare 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. La 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” (sent. n. 22/2012 nonché sentt. nn. 128/2008 e 171/2007).

Ciò in quanto “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 Cost., con l’ulteriore precisazione 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” e ponendosi “la scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione [...] 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”.

In tale ottica, la Corte ha conferito rilievo anche all’art. 15, comma 3, 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 in un giudizio davanti a questa Corte, 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” (sent. n. 22/2012 cit., in cui è preso in esame anche il preambolo dell’atto sottoposto a scrutinio).

Ora, premesso che ai sensi dell’art. 15, comma 1, legge n. 400/88 cit. 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”, il dubbio di costituzionalità dell’art. 26, comma 3, decreto-legge n. 91/2014 insorge con riferimento alla circostanza che, pur rinvenendosi nel titolo del decreto-legge n. 91/2014 il riferimento al “rilancio e [al]lo sviluppo delle imprese” e al “contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche”, nel preambolo del provvedimento non si rinviene tuttavia esplicitazione di tali punti.

Risulta infatti presa in considerazione unicamente (con riguardo alla materia in esame) “la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni volte a superare alcune criticità ambientali, alla immediata mitigazione del rischio idrogeologico e alla salvaguardia degli ecosistemi, intervenendo con semplificazioni procedurali, promuovendo interventi di incremento dell’efficienza energetica negli usi finali dell’energia nel settore pubblico e razionalizzando le procedure in materia di impatto ambientale” (gli altri enunciati del preambolo riguardano la straordinaria necessità e urgenza di adottare “disposizioni finalizzate a coordinare il sistema dei controlli e a semplificare i procedimenti amministrativi”, di “prevedere disposizioni finalizzate alla sicurezza alimentare dei cittadini”, di adottare “disposizioni per rilanciare il comparto agricolo, quale parte trainante dell’economia nazionale, e la competitività del medesimo settore [...]”; di adottare “disposizioni per semplificare i procedimenti per la bonifica e la messa in sicurezza dei siti contaminati e per il sistema di tracciabilità dei rifiuti, per superare eccezionali situazioni di crisi connesse alla gestione dei rifiuti solidi urbani, nonché di adeguare l’ordinamento interno agli obblighi derivanti, in materia ambientale, dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea”);

Il testo è poi articolato in un titolo unico (tit. I “misure per la crescita economica”) e in 3 capi (“disposizioni urgenti per il rilancio del settore agricolo”; “disposizioni urgenti per l’efficacia dell’azione pubblica di tutela ambientale, per la semplificazione di procedimenti in materia ambientale e per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza all’Unione europea”; “disposizioni urgenti per le imprese”).

L’art. 26 è contenuto nel capo III, “disposizioni urgenti per le imprese”, insieme a una serie di articoli omogenei (da 23 a 30), effettivamente attinenti al tema della “più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici” (così l’art. 23 cit., che individua gli articoli da 24 a 30 quali generatori di “minori oneri per l’utenza”), ma in un contesto di norme del tutto eterogenee (cfr. articoli 18 ss).

Appare dunque carente l’elemento finalistico, non sembrando ravvisabile “l’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”.



Sotto altro profilo, esso contiene anche misure che non sono “di immediata applicazione”, come sancito dall’art. 15, comma 3, legge n. 400/88, essendo sufficiente considerare le menzionate norme sull’“acquirente selezionato” e sul recesso dai contratti di finanziamento (commi da 7 a 12).

6. Profili di non manifesta infondatezza dell’art. 26, comma 2: violazione degli articoli 3, 41 e 77 Cost.

L’art. 26, comma 2, decreto-legge n. 91/2014, interviene sulle modalità di corresponsione delle tariffe incentivanti, prevedendo, “dal secondo semestre 2014”, che il GSE le eroghi “con rate mensili costanti, in misura pari al 90 per cento della producibilità media annua stimata di ciascun impianto, nell’anno solare di produzione”, con effettuazione del “conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell’anno successivo”.

Il decreto ministeriale 16 ottobre 2014, nel dare attuazione al comma 2, sancisce, all’all. 1 (punto 1.1), che ai fini dell’individuazione del “valore della rata di acconto”, la “producibilità media annua” sia determinata sulla base:

della c.d. “produzione storica”, qualora disponibile, consistente nelle “ore di produzione del singolo impianto relative all’anno precedente”: nelle “Istruzioni operative” del 3 novembre 2014 il Gestore precisa che tale criterio si applica “qualora siano disponibili le misure valide relative a tutti i mesi dell’anno precedente”;

della c.d. “stima regionale”, consistente in una “stima delle ore di produzione regionali”: sempre nelle Istruzioni si chiarisce che qualora le anzidette “misure valide riferite a tutti i mesi dell’anno precedente” non siano disponibili, si applica il criterio del “numero di ore annue medie, definite in funzione della regione in cui è localizzato l’impianto”, sulla base della Tabella 1 (“Ore equivalenti medie per Regione - anno 2014”).

In relazione a questa disposizione possono essere richiamate le considerazioni sviluppate ai precedenti punti 5.1 e 5.4, potendosi dubitare della sua compatibilità con gli articoli 3, 41 e 77 Cost.

Essa, oltre a risentire della medesima eterogeneità ipotizzata con riferimento al comma 3, incide parimenti su rapporti in corso di esecuzione, definendo autoritativamente le modalità di attuazione dell’obbligazione di pagamento degli incentivi incombente sul Gestore.

Il comma 2 modifica infatti le condizioni contrattuali in essere, sostituendo il criterio della “produzione effettiva” – fondato dunque su un dato di realtà (le modalità di erogazione delle tariffe per i vari conti energia si basano sulle misure dell’energia prodotta; cfr. a es. art. 6, comma 4, decreto ministeriale 5 luglio 2012; si ricorre a criteri suppletivi, quale la “producibilità attesa”, nel caso di mancata comunicazione delle misure; cfr. art. 5.3, all. A, delib. Aeeg n. 181/10 del 20 ottobre 2010, in riferimento al III conto) – con quello della “producibilità media annua” (a sua volta supplito, in assenza di “misure valide”, dalle “ore equivalenti medie per Regione”), senza considerare che il singolo beneficiario ha acceduto al regime di sostegno confidando nella possibilità di disporre di un flusso di cassa commisurato all’effettiva produzione, sulla base del quale provvedere alle proprie esigenze di tipo finanziario, continuative (es. rimborso dei finanziamenti) o contingenti che siano.

In altri termini, anche questa misura comporta un’alterazione dei rapporti giuridici in corso, e, con riferimento al primo anno di operatività del meccanismo, un pregiudizio economico certo (consistente nella ritardata percezione del 10% dell’incentivo spettante, qualificato dalla legge in termini di “conguaglio”).

Sicché il raggiungimento di quella che pare essere la sua dichiarata finalità – “ottimizzare la gestione dei tempi di raccolta ed erogazione degli incentivi” (art. 26, comma 1) – avviene a scapito del fruitore degli incentivi, che non è messo in condizione di acconsentire al mutamento delle condizioni alle quali avviene la regolazione delle partite economiche del rapporto.».

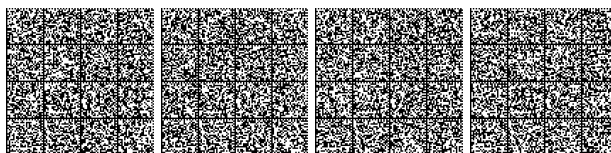
III) Tanto premesso, il Collegio ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le esposte questioni di costituzionalità e, per l’effetto, sospende il giudizio, mandando alla segreteria di trasmettere alla Corte la presente ordinanza, di notificarla alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di comunicarla ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. III-ter:

a) visti gli articoli 134 Cost., 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale:

dell’art. 26, comma 3, del decreto-legge n. 91/2014, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 116/2014, in relazione agli articoli 3, 11, 41, 77 e 117, primo comma, della Costituzione, nonché 1, Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e 6, paragrafo 3, Trattato sull’Unione europea secondo quanto specificato in motivazione;



dell'art. 26, comma 2, decreto-legge n. 91/2014, in relazione agli articoli 3, 41 e 77 Cost.;

b) dispone la sospensione del presente giudizio;

c) ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle previste comunicazioni e notificazioni;

d) ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 25 giugno 2015, 29 ottobre 2015, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente;

Michelangelo Francavilla, consigliere;

Maria Grazia Vivarelli, consigliere, estensore.

Il Presidente: DANIELE

L'estensore: VIVARELLI

16C00369

N. 270

Ordinanza del 21 settembre 2016 del G.I.P. del Tribunale di Lecce nel procedimento penale a carico di M. M.

Processo penale - Misure cautelari - Custodia cautelare di imputato genitore di prole minorenne - Disciplina.

– Codice di procedura penale, art. 275, commi 4 e 4-bis.

Processo penale - Misure cautelari - Revoca e sostituzione delle misure - Accertamenti peritali.

– Codice di procedura penale, art. 299, comma 4-ter.

Processo penale - Misure cautelari - Arresti domiciliari - Provvedimenti in caso di trasgressione alle prescrizioni imposte.

– Codice di procedura penale, art. 276, comma 1-ter.

In subordine: Ordinamento penitenziario - Trasferimenti.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 42, commi primo e secondo.

TRIBUNALE ORDINARIO DI LECCE

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il Giudice, dott. Stefano Sernia decidendo sulla richiesta di concessione degli arresti domiciliari, avanzata in data 15 settembre 2016, nell'interesse di M. M.

Visto il parere contrario del P.M., ha emesso la seguente ordinanza.

Il M. è stato condannato, con sentenza emessa da questo GUP in data 23 giugno 2016 in esito a giudizio abbreviato, alla pena di anni 14 di reclusione, essendo stato ritenuto colpevole dei reati di cui ai capi O), P), Q) (relativi alla direzione di un'associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti, e reati fine), esclusa l'aggravante di cui all'art. 74, comma 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, dopo essere stato prosciolto in udienza preliminare dal delitto di cui all'art. 416-bis del codice di procedura penale.



L'istanza è avanzata ai sensi dell'art. 275, comma 4 del codice di procedura penale, sul presupposto che la convivente del M. non sia in grado di prendersi cura dei loro comuni figli, a causa degli impegni di lavoro; si rappresenta altresì come, essendo stato il M. trasferito presso la casa circondariale di Melfi, le possibilità di colloqui e contatti tra l'imputato ed i congiunti risultino gravemente compromessi, non avendo la moglie la disponibilità di un mezzo di trasporto né i mezzi economici per affrontare la trasferta, sua e dei figli, a Melfi per permettere loro di vedere il padre.

Come conseguenza di ciò, come da relazione/certificazione medica che si allega, la situazione psicologica della figlia M. Y., di circa, quattro anni di età, di cui già si era rilevata la compromissione (per tale ragione essendosi giunti ad autorizzare, ex art. 37, comma 9, regolamento ordinamento penitenziario, l'ampliamento in maniera significativa del numero dei colloqui mensili di cui l'imputato poteva godere con i suoi congiunti ed *in primis* con la figlia) risulta essersi ulteriormente e gravemente compromessa, con manifestazioni di grave perdita di serenità, somatizzazioni del disturbo derivante dall'impossibilità di poter vedere il padre madre, ed accenni di atti autolesionistici, tanto più che di tale situazione ella accusa la madre (anch'essa peraltro detenuta, sia pure agli arresti domiciliari, per la commissione di delitti connessi a quelli per cui il M. è stato condannato).

Va osservato che l'incapacità del coniuge, non detenuto, ad accudire la prole, che rileva ai fini dell'operatività del divieto di cui all'art. 275, comma 4 del codice di procedura penale, deve essere «assoluta», atteso che la norma espressamente subordina il divieto ad una situazione di «assoluta impossibilità».

Poiché la moglie del B., pur essendo agli arresti domiciliari, è autorizzata ad allontanarsi dalla propria abitazione per prestare attività lavorativa presso un'azienda di famiglia di proprietà dei di lei genitori, appare logicamente da escludersi sul piano razionale e probabilistico che essi possano essere così insensibili alle ragioni dei nipotini e della figlia da non consentirle di tenerli con sé, o di organizzare l'orario di lavoro in termini tali da consentirle di seguirli.

Come detto, con l'istanza si rappresenta anche come lo stato di detenzione del M., per di più trasferito in un carcere ben lontano dal luogo di residenza della sua famiglia (non avendo la moglie neanche la disponibilità di un'autovettura), ponga seri ostacoli all'esercizio del diritto di visita, con la conseguenza che i figli minorenni dell'imputato ne stanno traendo un forte senso di disagio che, quanto alla figlia minore, avrebbe dato luogo a veri e propri disturbi psichici con segnali di aggressività anche autolesionistica.

Tuttavia, il problema legato alle conseguenze sullo stato di salute dei figli minori, derivante dallo stato di detenzione del genitore, non trova disciplina alcuna nel codice di rito, che è attento alle eventuali ripercussioni negative della detenzione sullo stato di salute del detenuto (*cf.* art. 275, comma 4-*bis* del codice di procedura penale), ma ignora completamente la rilevanza da riconoscersi alle ripercussioni che tale condizione di detenzione possa avere sui suoi familiari, anche nel caso in cui questi siano minori di età.

A parere di questo giudicante, tale assoluta insensibilità della normativa nazionale alla suddetta questione pone un problema di compatibilità con la Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176.

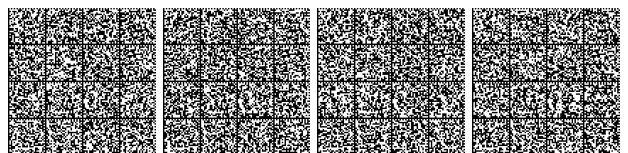
Ed invero, va osservato che l'art. 3 di detta Convenzione prevede che:

«1. In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente.

2. Gli Stati parti si impegnano ad assicurare al fanciullo la protezione e le cure necessarie al suo benessere, in considerazione dei diritti e dei doveri dei suoi genitori, dei suoi tutori o di altre persone che hanno la sua responsabilità legale, e a tal fine essi adottano tutti i provvedimenti legislativi e amministrativi appropriati.

3. Gli Stati parti vigilano affinché il funzionamento delle istituzioni, servizi e istituti che hanno la responsabilità dei fanciulli e che provvedono alla loro protezione sia conforme alle norme stabilite dalle autorità competenti in particolare nell'ambito della sicurezza e della salute e per quanto riguarda il numero e la competenza del loro personale nonché l'esistenza di un adeguato controllo».

Notevole è l'accento posto sul dovere degli Stati di assicurare effettività e concretezza alla protezione degli interessi del fanciullo, desumibile già dall'art. 3, comma 3 citato, e ribadito dal successivo art. 4, che detta disposizioni che impegnino gli Stati contraenti a dare concreta attuazione, sia a livello normativo generale che a livello di attività amministrativa e giudiziaria, i principi di cui all'art. 3: «Gli Stati parti si impegnano ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi e altri, necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla presente Convenzione. Trattandosi di diritti economici, sociali e culturali essi adottano tali provvedimenti entro, i limiti delle risorse di cui dispongono e, se del caso, nell'ambito della cooperazione internazionale».



Appare evidente come la «preminenza dell'interesse del fanciullo» appaia però negata da un sistema che, nel disciplinare il momento valutativo delle esigenze cautelari nei confronti dei genitori, si disinteressa completamente della prevenzione delle ricadute che, sul suo sereno sviluppo e finanche sulla sua salute ed incolumità, possano avere le decisioni adottate nei confronti dei suoi genitori dalle autorità di uno Stato contraente.

Non appare risolutivo, in senso contrario, osservare che l'art. 3 citato opera con riferimento alle «decisioni relative ai fanciulli» da adottarsi da parte di organi degli Stati contraenti, e non ponga quindi obblighi agli Stati per quel che attiene il momento dell'adozione di decisioni aventi un oggetto differente, come ad esempio lo stato detentivo (e le modalità di tale detenzione, che peraltro competono al DAP e non all'autorità giudiziaria) del genitore.

In primo luogo, in precedente occasione la Corte ha già avuto modo di ritenere che il principio di preminenza del diritto del fanciullo impegnasse lo Stato italiano anche ad escludere l'irrogazione al genitore di pene incidenti sulla sfera giuridica del minore, senza previa valutazione dell'interesse del minore, che è stato quindi dalla Corte ritenuto preminente in via generale e non solo allorché occorresse prendere decisioni che riguardassero in via diretta il minore stesso; il riferimento è alla nota sentenza n. 07/2013, con cui la Corte ha statuito che: «È costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 Cost., part. 569 del codice penale, nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di soppressione di stato, previsto dall'art. 566, secondo comma, codice penale, consegua di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al Giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto. Nella fattispecie in questione, la pena accessoria incide su una potestà che coinvolge non soltanto il suo titolare ma anche, necessariamente, il figlio minore, di modo che può ritenersi giustificabile l'interruzione di quella *relatio* (sul piano giuridico se non naturalistico) solo in quanto essa si giustifichi proprio in funzione degli interessi del minore a vivere e a crescere nell'ambito della propria famiglia, mantenendo un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione ed istruzione. Pertanto, non è conforme al principio di ragionevolezza, e contrasta quindi con il dettato dell'art. 3 Cost., il disposto della norma censurata che, ignorando l'interesse del minore, statuisca la decadenza dalla potestà genitoriale sulla base di un mero automatismo, che preclude al Giudice ogni possibilità di valutazione e di bilanciamento, nel caso concreto, tra l'interesse stesso e la necessità di applicare comunque la pena accessoria in ragione della natura e delle caratteristiche dell'episodio criminoso. All'irragionevole automatismo legale occorre dunque sostituire — quale soluzione costituzionalmente più congrua — una valutazione concreta del Giudice, così da assegnare all'accertamento giurisdizionale sul reato null'altro che il valore di “indice” per misurare la idoneità o meno del genitore ad esercitare le proprie potestà.

La violazione del principio di ragionevolezza, che consegue all'automatismo previsto dalla norma censurata, deve essere affermata anche alla luce dei caratteri propri del delitto di cui all'art. 566, secondo comma, codice penale, perché la natura del reato in questione — non diversamente da quanto affermato dalla sentenza n. 31 del 2012 in relazione al delitto di alterazione di stato previsto dall'art. 567, secondo comma, codice penale — non implica un giudizio di necessaria “indegnità” del genitore. L'illegittimità costituzionale deve essere altresì affermata in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., ossia sul versante della necessaria conformazione del quadro normativo agli impegni internazionali assunti dal nostro Paese sul versante specifico della protezione dei minori. Vengono qui in rilievo, quali norme interposte rispetto al principio sancito dall'art. 117, primo comma, Cost., una serie di importanti e del tutto univoci strumenti di carattere pattizio, con i quali la disciplina oggetto di impugnativa viene a porsi in evidente ed insanabile contrasto: la Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176 (art. 3); la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77 (art. 6). In tale contesto non sembrano neppure trascurabili le specifiche indicazioni enunciate dalle linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa su una “giustizia a misura di minore”, adottate il 17 novembre 2010, nella 1098 riunione dei delegati dei ministri, posto che, fra gli altri importanti principi, il documento espressamente afferma che “Gli Stati membri dovrebbero garantire l'effettiva attuazione del diritto dei minori a che il loro interesse superiore sia al primo posto, davanti ad ogni altra considerazione, in tutte le questioni che li vedono coinvolti o che li riguardano”. Sulla violazione del principio di ragionevolezza nel caso in cui una norma, ignorando l'interesse del minore, statuisca la perdita della potestà sulla base di un mero automatismo, che preclude al Giudice ogni possibilità di valutazione e di bilanciamento, nel caso concreto, tra l'interesse stesso e la necessità di applicare comunque la pena accessoria in ragione della natura e delle caratteristiche dell'episodio criminoso, vedi la menzionata sentenza n. 31 del 2012.».

Tali principi appaiono suscettibili di utile applicazione al caso che qui interessa, in cui il sistema processuale non assegna al Giudice alcun potere di valutare l'opportunità di sottoporre l'imputato alla misura degli arresti domiciliari a seguito di una ponderata contemperazione e bilanciamento, da un lato, tra i beni interessi oggetto della tutela cui è demandata la valutazione di necessità della custodia cautelare in carcere (ad esempio pericolo di reiterazione di determinati delitti, come è nel caso in oggetto), e dall'altro l'interesse del fanciullo (nonostante questo sia definito espressamente detto «prevalente» dalla menzionata convenzione) a che il genitore sia sottoposto ad una misura cautelare che



non interferisca pesantemente, sin quasi a negarla (in relazione alle concrete modalità di esecuzione della misura stessa, dipendenti dalla scelta del DAP di trasferire il detenuto in istituto carcerario fuori della regione di residenza della sua famiglia), con la possibilità del figlio di mantenere il rapporto con lui, e di non risentire nella sua salute e nel suo sviluppo, a causa della suddetta interferenza.

Deve infatti osservarsi che, pur vero che l'art. 9, comma 4 della Convenzione contempra (legittimandolo) il caso della separazione del fanciullo dai suoi genitori per l'effetto di una legittima detenzione di questi ultimi, ciononostante né affronta espressamente il caso in cui da tale detenzione discendano effetti sensibilmente pregiudizievoli per la salute e lo sviluppo del minore, né pare volere, per i casi della legittima detenzione, introdurre una deroga alla tutela dei diritti del fanciullo.

Ed invero, non solo l'art. 6 prevede in via generale che gli Stati debbano garantire al fanciullo il diritto alla vita (e quindi a quanto necessario ad assicurarla), ma anche che (art. 6, comma 2): «Gli Stati parti assicurano in tutta la misura del possibile la sopravvivenza e lo sviluppo del fanciullo», ponendo quindi a carico degli Stati contraenti la necessità di operare, anche a livello di disposizioni normative nei più svariati campi, affinché siano rimossi — «in tutta la misura del possibile», il che appare implicare la doverosità della ricerca di soluzioni alternative a quelle che nuocciano al minore — gli ostacoli non solo alla sopravvivenza, ma anche allo sviluppo del minore; laddove, con tutta evidenza, e stante la filosofia di fondo della Convenzione (che opera per la tutela del minore come essere umano titolare di diritti inalienabili, tra i quali il diritto ad uno sviluppo sano ed equilibrato, ma facilmente pregiudicabili per la sua posizione di debolezza), lo spirito della Convenzione è garantire al minore la possibilità di uno sviluppo, se non sereno, quanto meno equilibrato perché posto al riparo da severe privazioni materiali ed affettive.

Alla individuazione di una soluzione interpretativa rispettosa della Convenzione e dell'obbligo costituzionale (ex art. 117 Cost.) di prestarle osservanza, non appare corretto opporre problemi di ordine pratico, quali il rischio della agevole sottrazione degli adulti con prole alla misura cautelare carceraria e financo all'esecuzione della pena (pericolo ipotizzabile sulla base dell'assunto che tutti i detenuti con figli minori potrebbero, con qualche fondamento, addurre problemi della prole, non sempre di agevole verifica, tanto più che può supporre che, inevitabilmente, lo stato di detenzione del genitore comporti inevitabilmente degli strascichi negativi per il minore stesso).

Invero i problemi di ordine pratico non possono essere assunti a ragione giustificatrice, perché l'art. 6 citato impone chiaramente agli Stati l'obbligo di adottare le soluzioni atti ad affrontarli, e non può scaricarsene il peso sui minori; inoltre, detti problemi sono tutt'altro che irrisolvibili già a legislazione vigente, atteso che il Giudice ha in via generale la possibilità di ricorrere all'opera di un perito d'ufficio; quale affidabile ausiliario in grado di verificare, secondo le scienze psichiatriche e dell'età evolutiva, se ed in che misura il minore stia subendo un danno, potendo così offrire al Giudice gli strumenti per valutare se, in relazione all'entità del pregiudizio sofferto dal minore, in una valutazione comparativistica (il «bilanciamento» evocato dalla sentenza n. 07/2013 della Corte costituzionale) dei beni interessi tutelati dalla norma, quello pur «prevalente» del minore non possa e debba essere, nel concreto, ritenuto necessariamente soccombente — nella cornice dei valori costituzionali — rispetto, ad esempio, a quelli di tutela della collettività da gravi pericoli (si pensi al caso in cui il detenuto sia soggetto concretamente pericoloso per la pubblica o privata incolumità: ad esempio il soggetto che abbia già manifestato istinti omicidi o marcata inclinazione alla violenza, o l'appartenenza a gruppi terroristici), non dovendo, negli altri casi, apparire contrario al grado di civiltà raggiunto dall'ordinamento democratico, il ripudio della detenzione in carcere quale forma necessaria di cautela ed anche di espiatione della pena: filosofia che già ispira, ad esempio, l'art. 275, comma 4-*bis* del codice di procedura penale e l'art. 146, comma 3 del codice penale per quel che attiene alle condizioni di salute dell'imputato nel caso in cui con esse sia incompatibile il regime carcerario, e che egualmente ispira, sempre nell'interesse del minore, l'art. 275, comma 4 del codice di procedura penale.

Né si obietti che, allo stato, la questione non sarebbe rilevante mancando un accertamento peritale circa le condizioni di salute della minore M. Y., e la derivazione della loro compromissione dalle difficoltà a mantenere il legame col padre a causa del di lui stato di detenzione; ed invero, in mancanza di una cornice normativa interna che assegni rilevanza a tale situazione, il Giudice è privo del potere di disporre un accertamento sul punto, e lo sarebbe comunque in quanto l'art. 299, comma 4-*ter* del codice di procedura penale — che disciplina gli accertamenti che il Giudice può disporre — fa riferimento solo a quelli che riguardano la persona dell'imputato, trattandosi di norma al servizio della fattispecie di cui all'art. 275, comma 4-*bis* del codice di procedura penale: di talché si ravvisa un'ulteriore questione di incostituzionalità, riguardante appunto l'art. 299, comma 4-*ter* del codice di procedura penale.

Come si è accennato, il problema che interessa la figlia di quattro anni del M. sorge fundamentalmente in quanto seri ostacoli al diritto di visita sono posti dal trasferimento di quest'ultimo in un istituto penitenziario posto in altra regione, e comunque a distanza di circa 300 km dal luogo di residenza della sua famiglia; non interessa in questa sede verificare se detto trasferimento possa o meno essere considerato legittimo, per la semplice ragione che, quand'anche si trattasse di provvedimento in violazione dei diritti del detenuto, questo Giudice non è titolare di alcun potere a



sindacarne la legittimità ed a rimuoverne gli effetti; illegittimità, peraltro, che nemmeno risulta allegata dalla parte, sicché deve allo stato ritenersi che il trasferimento del M. sia stato legittimamente disposto per ragioni legate alla sua sicurezza, o alle necessità del suo trattamento, o ad altre ragioni oggettive.

Né questo Giudice ha il potere di disporre il trasferimento dell'imputato in un istituto penitenziario posto in questa regione e comunque vicino al luogo di residenza della famiglia del M.

Invero, il Giudice può disporre il trasferimento dell'imputato, o negare il nulla osta al suddetto trasferimento ove disposto dalle competenti autorità penitenziarie, solo per motivi di giustizia, come previsto dall'art. 85 del regolamento penitenziario di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000 in attuazione del disposto (generico più che generale) dell'art. 42, comma 1 della legge di ordinamento penitenziario; ai sensi dell'art. 85, commi 3 e 4 del regolamento citato, peraltro, è evidente che per motivi di giustizia debbano intendersi solo quelli legati al compimento di atti del processo (o al più, ad essi strettamente strumentali), non rientrandovi l'esercizio dei diritti del detenuto in quanto tale, quali i diritti ai colloqui ed alle visite.

Di conseguenza, questo Giudice è nell'impossibilità — a normativa vigente — di adottare un provvedimento che consenta di bilanciare e conciliare le ragioni cautelari sottese alla custodia del M., con le esigenze di tutela dei suoi figli minori, che pure la Convenzione dei diritti del fanciullo gli impone di considerare; si appalesa quindi un contrasto tra l'ordinamento giuridico interno e la norma costituzionale, sotto i seguenti profili:

a) contrasto dell'art. 275, commi 4 e 4-bis del codice di procedura penale, con l'art. 117 Cost., per violazione degli articoli 3, commi 1 e 2, 4 e 6, comma 2 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, nella parte in cui la norma processuale non prevede il divieto della custodia in carcere dell'imputato genitore di prole minorenni, quando da tale stato di detenzione cautelare, in relazione anche al luogo di sua esecuzione ed alle difficoltà che ciò comporta all'esercizio del diritto di visita ed al mantenimento delle relazioni famigliari, possa derivare un rilevante nocumento alla sua salute, alla sua incolumità, o al suo equilibrato sviluppo;

b) contrasto dell'art. 299, comma 4-ter del codice di procedura penale con l'art. 117 Cost., per violazione degli articoli 3, commi 1 e 2, 4 e 6, comma 2 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, nella parte in cui la norma processuale non prevede la possibilità che il Giudice esegua accertamenti peritali sugli effetti della detenzione del genitore sulla salute del figlio minore, e sul suo equilibrato sviluppo;

c) contrasto dell'art. 275, comma 4 del codice di procedura penale con l'art. 3 Cost., per irrazionale ed ingiustificata disparità di trattamento tra situazioni egualmente contrassegnate dalla necessità di cura ed assistenza del minore, prevedendosi il divieto di custodia cautelare del genitore di prole di età inferiore ai sei anni in caso di impossibilità a prestare dette cure da parte dell'altro genitore, e non anche nel caso in cui il minore derivi un danno diretto alla salute ed alle sue possibilità di equilibrato sviluppo dalla custodia cautelare in carcere o dalle modalità di esecuzione della custodia carceraria in luogo non vicino a quello di residenza della sua famiglia;

d) in subordine, contrasto dell'art. 42, comma 1 della legge n. 354/1975 (Norme di ordinamento penitenziario) con la citata Convenzione, nella parte in cui non includa, tra le esigenze di giustizia che legittimino il potere di disporre il trasferimento dell'imputato, quelle relative alla risoluzione di rilevanti problemi alla salute, incolumità o equilibrato sviluppo del figlio minorenne dell'imputato detenuto, derivanti dalla sua detenzione in luogo non vicino a quello di residenza della sua famiglia;

e) in estremo subordine, contrasto dell'art. 42, comma 2 della legge n. 354/1975 (Norme di ordinamento penitenziario) con la citata Convenzione, nella parte in cui consenta il trasferimento dell'imputato in luoghi di detenzione non prossimi a quelli di residenza della famiglia, allorché vi sia presenza di figli minori.

La rilevanza delle questioni suddette è manifesta, atteso che questo Giudice deve decidere su di una richiesta di revoca della misura della custodia in carcere che, altrimenti, in relazione al grado ed alla tipologia delle esigenze cautelari, ed al titolo del reato per cui il M. è in stato di custodia cautelare, dovrebbe rigettare, tanto più che egli risulta aver già violato la misura degli arresti domiciliari precedentemente concessagli nell'ambito del presente procedimento, e per tale ragione si trova attualmente in stato di custodia in carcere per tale ragione.

Ciò comporta il sorgere di un'ulteriore questione di incostituzionalità rilevante ai fini della decisione, e cioè quella relativa al:

f) contrasto dell'art. 276, comma 1-ter del codice di procedura penale — che pone un ostacolo indiretto ma logico alla concessione degli arresti domiciliari a chi si sia vista revocare detta misura per averla violata nello stesso processo — con l'art. 117 Cost., per violazione degli articoli 3, commi 1 e 2, 4 e 6, comma 2 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, nella parte in cui la norma processuale imponga la revoca della misura degli arresti domiciliari, e frapponga in via logica un ostacolo alla sua successiva nuova



concessione, anche nel caso in cui detta misura sia stata violata da soggetto la cui prole deriverebbe un rilevante danno alla salute, all'incolumità o all'equilibrato sviluppo, dalla detenzione carceraria del genitore: questione rilevante perché, anche laddove venissero accolte le altre questioni prospettate, il Giudice non avrebbe altrimenti a disposizione il concreto strumento processuale per rilevare ed accertare la situazione di fatto sottesa all'applicazione delle norme a tutela del fanciullo.

P.Q.M.

Visti gli articoli 1, legge costituzionale n. 1/1948, e 23 della legge n. 87/1953, dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale relativa:

a) *al contrasto dell'art. 275, commi 4 e 4-bis del codice di procedura penale con l'art. 117 Cost., per violazione degli articoli 3, commi 1 e 2, 4 e 6, comma 2 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, nella parte in cui la norma processuale non prevede il divieto della custodia in carcere dell'imputato genitore di prole minorenni, quando da tale stato di detenzione cautelare, in relazione anche al luogo di sua esecuzione ed alle difficoltà che ciò comporta all'esercizio del diritto di visita ed al mantenimento delle relazioni familiari, possa derivare un rilevante nocimento alla salute, alla incolumità, o all'equilibrato sviluppo del fanciullo;*

b) *al contrasto dell'art. 299, comma 4-ter del codice di procedura penale con l'art. 117 Cost., per violazione degli articoli 3, commi 1 e 2, 4 e 6, comma 2 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, nella parte in cui la norma processuale non prevede la possibilità che il Giudice esegua accertamenti peritali sugli effetti della detenzione del genitore sulla salute ed incolumità del figlio minore, e Sul suo equilibrato sviluppo, al fine di derivarne un divieto di custodia cautelare in carcere;*

c) *al contrasto dell'art. 275, comma 4 del codice di procedura penale con l'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede il divieto di custodia cautelare del genitore di prole di età inferiore ai sei anni in caso di impossibilità a prestare dette cure da parte dell'altro genitore, e non anche nel caso in cui il minore derivi un danno diretto e rilevante alla salute, all'incolumità personale o alle sue possibilità di equilibrato sviluppo dalla custodia carceraria del genitore, o dalle modalità di esecuzione di detta custodia in luogo non vicino a quello di residenza della sua famiglia;*

d) *in subordine, al contrasto dell'art. 42, comma 1 della legge n. 354/1975 (Norme di ordinamento penitenziario) con la citata Convenzione, nella parte in cui non include, tra le esigenze di giustizia che legittimino il potere di disporre il trasferimento dell'imputato, quelle relative alla risoluzione di rilevanti problemi alla salute, incolumità o equilibrato sviluppo del figlio minorenni dell'imputato detenuto, derivanti dalla sua detenzione in luogo non vicino a quello di residenza della sua famiglia;*

e) *in estremo subordine, al contrasto dell'art. 42, comma 2 della legge n. 354/1975 (Norme di ordinamento penitenziario) con la citata Convenzione, nella parte in cui consenta il trasferimento dell'imputato in luoghi di detenzione non prossimi a quelli di residenza della famiglia, allorché vi sia presenza di figli minori;*

f) *al contrasto dell'art. 276, comma 1-ter del codice di procedura penale — che pone un ostacolo indiretto ma logico alla concessione degli arresti domiciliari a chi si sia vista revocare detta misura per averla violata nello stesso processo — con l'art. 117 Cost., per violazione degli articoli 3, commi 1 e 2, 4 e 6, comma 2 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, nella parte in cui la norma processuale imponga la revoca della misura degli arresti domiciliari, e frapponga in via logica un ostacolo alla sua successiva nuova concessione, anche nel caso in cui detta misura sia stata violata da soggetto la cui prole deriverebbe un rilevante danno alla salute, all'incolumità o all'equilibrato sviluppo, dalla detenzione carceraria del genitore.*

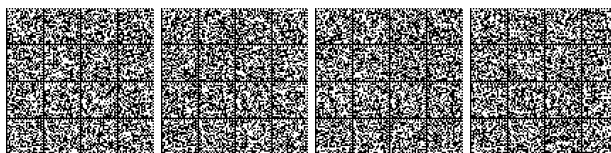
Ordina la notificazione della presente ordinanza al difensore dell'imputato, all'imputato, al P.M., e al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Dispone la successiva trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento, unitamente alla prova dell'esecuzione delle notificazioni e delle comunicazioni previste dalla legge, alla Corte costituzionale per la decisione della questione di costituzionalità così sollevata.

Sospende il sub-procedimento cautelare sino alla decisione della Corte costituzionale.

Lecce, 21 settembre 2016

Il Giudice: SERNIA



N. 271

Ordinanza del 3 giugno 2016 del Tribunale di Grosseto nei procedimenti civili riuniti promossi da Danone Spa contro Logitrans Srl e Logipi Srl

Trasporto - Autotrasporto - Corrispettivo del vettore che ha eseguito un servizio di trasporto per incarico di altro vettore, a sua volta obbligato nei confronti di un altro vettore o del mittente - Previsione di un'azione diretta per il pagamento del corrispettivo nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto - Responsabilità solidale di coloro che hanno ordinato il trasporto nei limiti delle prestazioni ricevute e della quota di corrispettivo pattuita, salvo azione di rivalsa nei confronti della propria parte contrattuale.

- Decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore), art. 7-ter, aggiunto dall'art. 1-bis, comma 2, lett. e), del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2010, n. 127.

TRIBUNALE DI GROSSETO

Il Giudice istruttore, Paolo Cesare Ottati, nelle cause riunite R.G. n. 3566/14 e R.G. n. 3706/14, ha pronunciato la seguente ordinanza:

la Danone S.p.A., nelle cause riunite, ha sollevato la questione di costituzionalità dell'art. 7-ter del decreto legislativo n. 286 del 2005, disposizione aggiunta in sede di conversione con modifiche del decreto-legge n. 103 del 2010, per violazione del secondo comma dell'art. 77 della Costituzione.

Tale questione è sicuramente rilevante ai fini della decisione delle cause riunite, in quanto il diritto di credito azionato con i decreti ingiuntivi opposti dalla società convenuta opposta si fonda sulla disposizione sopracitata, ed è non manifestamente infondata per le ragioni di seguito esposte.

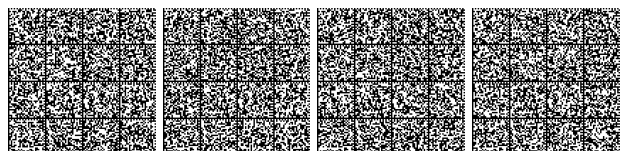
La Corte costituzionale, con la sentenza n. 32 del 2014, richiamando la propria precedente giurisprudenza con particolare riguardo alla sentenza n. 22 del 2012 ed alla successiva ordinanza n. 34 del 2013, ha chiarito che:

la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge. Ciò in ossequio, prima ancora che a regole di buona tecnica normativa, allo stesso art. 77, secondo comma, della Costituzione, il quale presuppone «un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario» (sentenza n. 22 del 2012);

la legge di conversione — per l'approvazione della quale le Camere, anche se sciolte, si riuniscono entro cinque giorni dalla presentazione del relativo disegno di legge (art. 77, secondo comma, della Costituzione) — segue un *iter* parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto;

dalla sua connotazione di legge a competenza tipica derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge. La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, come del resto prescrivono anche i regolamenti parlamentari (art. 96-bis del Regolamento della Camera dei deputati e art. 97 del regolamento del Senato della Repubblica, come interpretato dalla giunta per il regolamento con il parere dell'8 novembre 1984). Diversamente, l'*iter* semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare. Pertanto, l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*;

è bene sottolineare che la richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare;



essa vale soltanto a scongiurare l'uso improprio di tale potere, che si verifica ogniqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si introduca un disegno di legge che tenda a immettere nell'ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, della Costituzione;

ciò vale anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo. In relazione a questa tipologia di atti — che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità (sentenza n. 22 del 2012) — ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso;

nell'ipotesi in cui la legge di conversione spezzi la suddetta connessione, si determina un vizio di procedura, mentre resta ovviamente salva la possibilità che la materia regolata dagli emendamenti estranei al decreto-legge formi oggetto di un separato disegno di legge, da discutersi secondo le ordinarie modalità previste dall'art. 72 della Costituzione;

l'eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione determina, dunque, un vizio procedurale delle stesse, che, come ogni altro vizio della legge, spetta solo a questa Corte accertare. Si tratta di un vizio procedurale peculiare, che per sua stessa natura può essere evidenziato solamente attraverso un esame del contenuto sostanziale delle singole disposizioni aggiunte in sede parlamentare, posto a raffronto con l'originario decreto-legge. All'esito di tale esame, le eventuali disposizioni intruse risulteranno affette da vizio di formazione, per violazione dell'art. 77 della Costituzione, mentre saranno fatte salve tutte le componenti dell'atto che si pongano in linea di continuità sostanziale, per materia o per finalità, con l'originario decreto-legge.

In definitiva, secondo la Corte costituzionale, le norme aggiunte in sede di conversione, ove siano del tutto eterogenee al contenuto o alle ragioni di necessità e urgenza proprie del decreto, devono ritenersi illegittime perché esorbitano dal potere di conversione attribuito dalla Costituzione al Parlamento.

Il decreto-legge n. 103/2010, titolato «Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo», era stato emesso sulla base di presupposti di necessità ed urgenza, così esplicitati nel preambolo:

a) «considerata la necessità di completare la procedura di dismissione dell'intero capitale sociale di Tirrenia di Navigazione S.p.A. e, nel contempo, di assicurare l'esatto adempimento delle obbligazioni derivanti dalle convenzioni di pubblico servizio di trasporto marittimo fino al 30 settembre 2010, data della loro scadenza stabilita dalla legge»;

b) «ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo e, nel contempo, la continuità territoriale con le isole, con particolare riguardo al periodo di picco del traffico estivo».

È di tutta evidenza, quindi, che la disposizione di cui all'art. 7-ter del decreto legislativo n. 286 del 2005, aggiunta in sede di conversione del decreto-legge n. 103 del 2010 con la legge n. 127 del 2010, con la quale è stata introdotta l'azione diretta del vettore che ha svolto un servizio di trasporto su incarico di altro vettore nei confronti di tutto coloro che hanno ordinato il trasporto, con riferimento all'attività di autotrasporto di merci per conto di terzi, è completamente scollegata dai contenuti già disciplinati dal decreto-legge, riguardanti esclusivamente la necessità di assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo, sicché risulta manifesta l'assenza di ogni nesso di interrelazione funzionale tra la suddetta disposizione e quelle originarie del decreto-legge, presupposto della sequenza delineata dall'art. 77 secondo comma della Costituzione, essendo stata immessa nell'ordinamento una disciplina estranea ai contenuti ed alle finalità del decreto-legge.

P.Q.M.

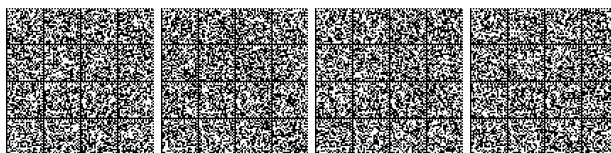
Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 7-ter del decreto legislativo n. 286 del 2005, in riferimento all'art. 77 comma 2 della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della Cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del parlamento.

Grosseto, 3 giugno 2016

Il Giudice istruttore: OTTATI

16C00371



N. 272

Ordinanza del 3 giugno 2016 del Tribunale di Grosseto nei procedimenti civili riuniti promossi da Danone Spa contro Boncioli Srl e altri

Trasporto - Autotrasporto - Corrispettivo del vettore che ha eseguito un servizio di trasporto per incarico di altro vettore, a sua volta obbligato nei confronti di un altro vettore o del mittente - Previsione di un'azione diretta per il pagamento del corrispettivo nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto - Responsabilità solidale di coloro che hanno ordinato il trasporto nei limiti delle prestazioni ricevute e della quota di corrispettivo pattuita, salvo azione di rivalsa nei confronti della propria parte contrattuale.

- Decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore), art. 7-ter, aggiunto dall'art. 1-bis, comma 2, lett. e), del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2010, n. 127.

TRIBUNALE DI GROSSETO

Il Giudice istruttore, Paolo Cesare Ottati, nelle cause riunite R.G. n. 3290/14 e R.G. n. 3705/14, ha pronunciato la seguente ordinanza:

la Danone S.p.A., nelle cause riunite, ha sollevato la questione di costituzionalità dell'art. 7-ter del decreto legislativo n. 286 del 2005, disposizione aggiunta in sede di conversione con modifiche del decreto-legge n. 103 del 2010, per violazione del secondo comma dell'art. 77 della Costituzione.

Tale questione è sicuramente rilevante ai fini della decisione delle cause riunite, in quanto il diritto di credito azionato con i decreti ingiuntivi opposti dalla società convenuta opposta si fonda sulla disposizione sopracitata, ed è non manifestamente infondata per le ragioni di seguito esposte.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 32 del 2014, richiamando la propria precedente giurisprudenza con particolare riguardo alla sentenza n. 22 del 2012 ed alla successiva ordinanza n. 34 del 2013, ha chiarito che:

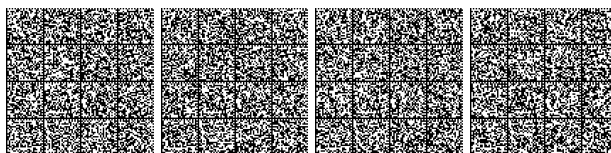
la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge. Ciò in ossequio, prima ancora che a regole di buona tecnica normativa, allo stesso art. 77, secondo comma, della Costituzione, il quale presuppone «un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario» (sentenza n. 22 del 2012);

la legge di conversione — per l'approvazione della quale le Camere, anche se sciolte, si riuniscono entro cinque giorni dalla presentazione del relativo disegno di legge (art. 77, secondo comma, della Costituzione) — segue un iter parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto;

dalla sua connotazione di legge a competenza tipica derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge. La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, come del resto prescrivono anche i regolamenti parlamentari (art. 96-bis del regolamento della Camera dei deputati e art. 97 del regolamento del Senato della Repubblica, come interpretato dalla Giunta per il regolamento con il parere dell'8 novembre 1984). Diversamente, l'iter semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare. Pertanto, l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*;

è bene sottolineare che la richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare;

essa vale soltanto a scongiurare l'uso improprio di tale potere, che si verifica ogniqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si introduca un disegno di legge che tenda a immettere nell'ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, della Costituzione;



ciò vale anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo. In relazione a questa tipologia di atti — che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità (sentenza n. 22 del 2012) — ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso;

nell'ipotesi in cui la legge di conversione spezzi la suddetta connessione, si determina un vizio di procedura, mentre resta ovviamente salva la possibilità che la materia regolata dagli emendamenti estranei al decreto-legge formi oggetto di un separato disegno di legge, da discutersi secondo le ordinarie modalità previste dall'art. 72 della Costituzione;

l'eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione determina, dunque, un vizio procedurale delle stesse, che, come ogni altro vizio della legge, spetta solo a questa Corte accertare. Si tratta di un vizio procedurale peculiare, che per sua stessa natura può essere evidenziato solamente attraverso un esame del contenuto sostanziale delle singole disposizioni aggiunte in sede parlamentare, posto a raffronto con l'originario decreto-legge. All'esito di tale esame, le eventuali disposizioni intruse risulteranno affette da vizio di formazione, per violazione dell'art. 77 della Costituzione, mentre saranno fatte salve tutte le componenti dell'atto che si pongano in linea di continuità sostanziale, per materia o per finalità, con l'originario decreto-legge.

In definitiva, secondo la Corte costituzionale, le norme aggiunte in sede di conversione, ove siano del tutto eterogenee al contenuto o alle ragioni di necessità e urgenza proprie del decreto, devono ritenersi illegittime perché esorbitano dal potere di conversione attribuito dalla Costituzione al Parlamento.

Il decreto-legge n. 103/2010, titolato «Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo», era stato emesso sulla base di presupposti di necessità ed urgenza, così esplicitati nel preambolo:

a) «considerata la necessità di completare la procedura di dismissione dell'intero capitale sociale di Tirrenia di Navigazione S.p.A. e, nel contempo, di assicurare l'esatto adempimento delle obbligazioni derivanti dalle convenzioni di pubblico servizio di trasporto marittimo fino al 30 settembre 2010, data della loro scadenza stabilita dalla legge»;

b) «ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo e, nel contempo, la continuità territoriale con le isole, con particolare riguardo al periodo di picco del traffico estivo».

È di tutta evidenza, quindi, che la disposizione di cui all'art. 7-ter del decreto legislativo n. 286 del 2005, aggiunta in sede di conversione del decreto-legge n. 103 del 2010 con la legge n. 127 del 2010, con la quale è stata introdotta l'azione diretta del vettore che ha svolto un servizio di trasporto su incarico di altro vettore nei confronti di tutto coloro che hanno ordinato il trasporto, con riferimento all'attività di autotrasporto di merci per conto di terzi, è completamente scollegata dai contenuti già disciplinati dal decreto-legge, riguardanti esclusivamente la necessità di assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo, sicché risulta manifesta l'assenza di ogni nesso di interrelazione funzionale tra la suddetta disposizione e quelle originarie del decreto legge, presupposto della sequenza delineata dall'art. 77 secondo comma della Costituzione, essendo stata immessa nell'ordinamento una disciplina estranea ai contenuti ed alle finalità del decreto-legge.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 7-ter del decreto legislativo n. 286 del 2005, in riferimento all'art. 77 comma 2 della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della Cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del parlamento.

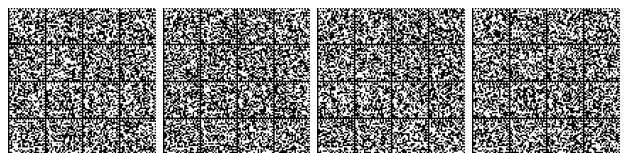
Grosseto, 3 giugno 2016

Il Giudice istruttore: OTTATI

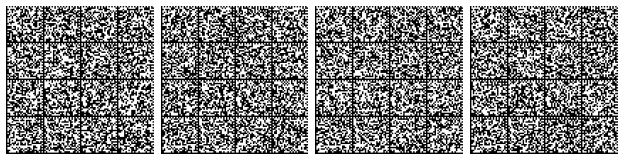
16C00372

VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>	
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale	€ 438,00
		- semestrale	€ 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale	€ 68,00
		- semestrale	€ 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale	€ 168,00
		- semestrale	€ 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale	€ 65,00
		- semestrale	€ 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale	€ 167,00
		- semestrale	€ 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale	€ 819,00
		- semestrale	€ 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale	€ 302,47
- semestrale	€ 166,36

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale	€ 86,72
- semestrale	€ 55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 5,00

