

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 49

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

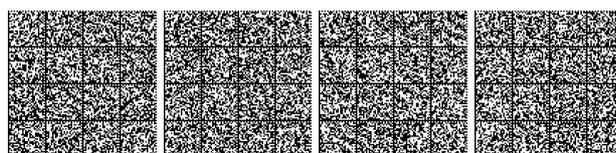
PARTE PRIMA

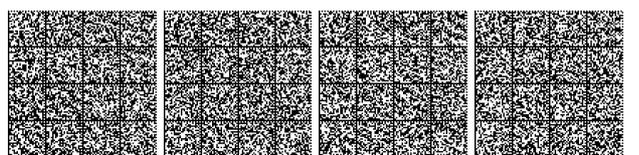
Roma - Mercoledì, 6 dicembre 2017

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. 245. Sentenza 24 ottobre - 29 novembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Disposizioni varie per la gestione delle entrate regionali (istituzione dell’Agenzia sarda delle entrate [ASE] e del Comitato di indirizzo regionale sulle entrate [CIRE] e definizione delle rispettive competenze; disciplina dell’afflusso delle entrate presso l’ASE; individuazione, con provvedimento della giunta regionale, di modalità e tempi di riversamento nelle casse regionali; verifica della correttezza di dati e calcoli per l’esatta determinazione di quanto spettante alla Regione a titolo di compartecipazione alle quote erariali; previsione di un raccordo continuo con la struttura statale).**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 28 ottobre 2016, n. 25, recante «Istituzione dell’Agenzia sarda delle entrate (ASE)», artt. 1, commi 4, lettera *d*), e 5; 3, commi 1 e 3; 9, comma 3, lettera *a*); 12, comma 1.....

Pag. 1

N. 246. Sentenza 10 ottobre - 29 novembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia e urbanistica - Turismo - Irrilevanza ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici di allestimenti mobili di pernottamento collocati all’interno di strutture ricettive all’aperto.**

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2011)», art. 1, comma 129.....

Pag. 14

N. 247. Sentenza 11 ottobre - 29 novembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - Individuazione delle pertinenti entrate e spese finali - Possibilità di introdurre, con legge di bilancio, per gli anni 2017-2019, il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa - Inclusione, a partire dal 2020, di detto fondo tra le entrate e le spese finali - Definizione, con legge dello Stato, dei premi e delle sanzioni da applicare alle Regioni e agli enti locali, in attuazione dell’art. 9 della legge n. 243 del 2012.**

- Legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), art. 1, comma 1, lettere *b*), ed *e*).

Pag. 21

N. 248. Ordinanza 8 - 29 novembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Spese di giustizia - Contributo unificato nel processo tributario - Importo dovuto in caso di ricorso cumulativo o collettivo - Determinazione in base alla somma dei contributi previsti per i singoli atti impugnati.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo *A*)», art. 14, comma 3-*bis*, come modificato dall’art. 1, comma 598, lettera *a*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», in combinato disposto con l’art. 12, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell’art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413).....

Pag. 48



## N. 249. Sentenza 24 ottobre - 1° dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Revisione, su richiesta del Comune, del classamento di immobili privati siti in microzone comunali per le quali il rapporto tra il valore medio di mercato e quello medio catastale registri un significativo scostamento dall'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone.**

- Legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», art. 1, comma 335.....

Pag. 50

## N. 250. Sentenza 25 ottobre - 1° dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza e assistenza - Rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici - Disposizioni di attuazione dei principi enunciati nella sentenza n. 70 del 2015 (riconoscimento integrale per le pensioni fino a tre volte il trattamento minimo INPS e, in misura percentuale decrescente, per quelli compresi tra tre e sei volte il detto trattamento; esclusione per i trattamenti di importo superiore) - Disciplina relativa al periodo 2014-2018.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, commi 25 e 25-bis, come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-bis), rispettivamente, dai numeri 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109; legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 483 come modificato dall'art. 1, comma 286, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».....

Pag. 55

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 83. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 ottobre 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Regioni (in genere) - Simboli ufficiali - Norme della Regione Veneto - Uso della bandiera e dei simboli ufficiali della Regione - Casi e modi di esposizione della bandiera della Regione - Sanzioni - Istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate.**

- Legge della Regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28 (Nuove disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali della Regione del Veneto modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 1975, n. 56 "Gonfalone e stemma della Regione"), artt. 3, comma 1, e 8, comma 1.....

Pag. 91

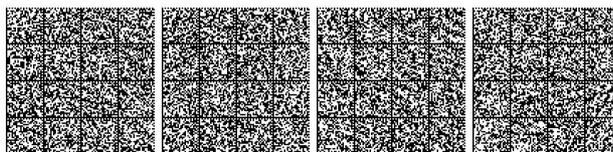
## N. 84. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 ottobre 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Caccia - Norme della Regione Lazio - Zone temporanee per l'allenamento dei cani da caccia - Operatività nel periodo 1° giugno - 31 agosto.**

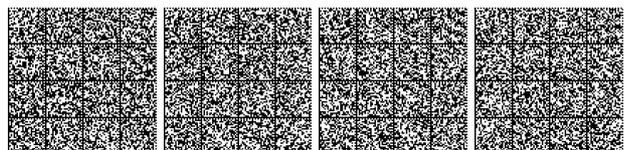
**Impiego pubblico - Norme della Regione Lazio - Applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico al personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti che, a seguito di specifico concorso, presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali della Giunta e del Consiglio regionale.**

- Legge della Regione Lazio 14 agosto 2017, n. 9 (Misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale. Disposizioni varie), art. 17, commi 50, lett. i), n. 5), e 97.....

Pag. 96



- N. 171. Ordinanza del Giudice di pace di Prato del 28 aprile 2005  
**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Immediata esecutività del decreto di espulsione, anche se sottoposto a gravame o impugnativa dell'interessato.**  
 – Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 13, comma 3. . . . . Pag. 100
- N. 172. Ordinanza della Corte d'appello di Venezia del 30 maggio 2017  
**Processo penale - Sospensione del procedimento per assenza dell'imputato - Disciplina di cui alla legge n. 67 del 2014 - Norme transitorie - Mancata previsione della sospensione del processo quando sia stato pronunciato il dispositivo della sentenza di primo grado anche nei casi in cui risulti agli atti che nessuna informazione della pendenza del procedimento è stata acquisita dall'imputato.**  
 – Legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), art. 15-bis. . . . . Pag. 101
- N. 173. Ordinanza del Consiglio di Stato del 21 giugno 2017  
**Istruzione - Istruzione pubblica - Dirigenti scolastici - Procedura di immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici riservata ai soggetti già vincitori ovvero utilmente collocati nelle graduatorie ovvero che abbiano superato positivamente tutte le fasi concorsuali successivamente annullate in sede giurisdizionale relative al concorso indetto con decreto direttoriale del 13 luglio 2011, nonché ai soggetti che abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito del contenzioso riferito ai concorsi indetti con decreto direttoriale del 22 novembre 2004 e con D.M. 3 ottobre 2006.**  
 – Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, commi 87, 88, e in particolare, lett. b), 89 e 90.  
**In subordine: Istruzione - Istruzione pubblica - Dirigenti scolastici - Procedura di immissione riservata nei ruoli dei dirigenti scolastici - Preclusione della partecipazione ai soggetti che abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito del concorso per reclutamento di dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale del 13 luglio 2011.**  
 – Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, comma 88. . . . . Pag. 104
- N. 174. Ordinanza del Consiglio di Stato del 21 giugno 2017  
**Istruzione - Istruzione pubblica - Dirigenti scolastici - Procedura di immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici riservata ai soggetti già vincitori ovvero utilmente collocati nelle graduatorie ovvero che abbiano superato positivamente tutte le fasi concorsuali successivamente annullate in sede giurisdizionale relative al concorso indetto con decreto direttoriale del 13 luglio 2011, nonché ai soggetti che abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito del contenzioso riferito ai concorsi indetti con decreto direttoriale del 22 novembre 2004 e con D.M. 3 ottobre 2006.**  
 – Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, commi 87, 88, e in particolare, lett. b), 89 e 90.



**In subordine: Istruzione - Istruzione pubblica - Dirigenti scolastici - Procedura di immissione riservata nei ruoli dei dirigenti scolastici - Preclusione della partecipazione ai soggetti che abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito del concorso per reclutamento di dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale del 13 luglio 2011.**

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, comma 88. . . . .

Pag. 112

n. 175. Ordinanza del Consiglio di Stato del 21 giugno 2017

**Istruzione - Istruzione pubblica - Dirigenti scolastici - Procedura di immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici riservata ai soggetti già vincitori ovvero utilmente collocati nelle graduatorie ovvero che abbiano superato positivamente tutte le fasi concorsuali successivamente annullate in sede giurisdizionale relative al concorso indetto con decreto direttoriale del 13 luglio 2011, nonché ai soggetti che abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito del contenzioso riferito ai concorsi indetti con decreto direttoriale del 22 novembre 2004 e con D.M. 3 ottobre 2006.**

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, commi 87, 88, e in particolare, lett. b), 89 e 90.

**In subordine: Istruzione - Istruzione pubblica - Dirigenti scolastici - Procedura di immissione riservata nei ruoli dei dirigenti scolastici - Preclusione della partecipazione ai soggetti che abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito del concorso per reclutamento di dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale del 13 luglio 2011.**

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, comma 88. . . . .

Pag. 120

n. 176. Ordinanza del Consiglio di Stato del 21 giugno 2017

**Istruzione - Istruzione pubblica - Dirigenti scolastici - Procedura di immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici riservata ai soggetti già vincitori ovvero utilmente collocati nelle graduatorie ovvero che abbiano superato positivamente tutte le fasi concorsuali successivamente annullate in sede giurisdizionale relative al concorso indetto con decreto direttoriale del 13 luglio 2011, nonché ai soggetti che abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito del contenzioso riferito ai concorsi indetti con decreto direttoriale del 22 novembre 2004 e con D.M. 3 ottobre 2006.**

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, commi 87, 88, e in particolare, lett. b), 89 e 90.

**In subordine: Istruzione - Istruzione pubblica - Dirigenti scolastici - Procedura di immissione riservata nei ruoli dei dirigenti scolastici - Preclusione della partecipazione ai soggetti che abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito del concorso per reclutamento di dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale del 13 luglio 2011.**

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, comma 88. . . . .

Pag. 127



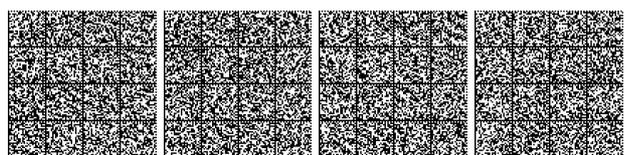
N. 177. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia del 9 gennaio 2017

**Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Siciliana - Canone di produzione annuo - Determinazione commisurata alla superficie dell'area coltivabile e ai volumi autorizzati della cava - Applicazione delle modalità di calcolo anche ai canoni relativi all'anno 2014.**

- Legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), art. 83, nella parte in cui modifica i commi 1 e 8 dell'art. 12 della legge regionale 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale).....

Pag. 134





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 245

*Sentenza 24 ottobre - 29 novembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Disposizioni varie per la gestione delle entrate regionali (istituzione dell’Agenzia sarda delle entrate [ASE] e del Comitato di indirizzo regionale sulle entrate [CIRE] e definizione delle rispettive competenze; disciplina dell’afflusso delle entrate presso l’ASE; individuazione, con provvedimento della giunta regionale, di modalità e tempi di riversamento nelle casse regionali; verifica della correttezza di dati e calcoli per l’esatta determinazione di quanto spettante alla Regione a titolo di compartecipazione alle quote erariali; previsione di un raccordo continuo con la struttura statale).**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 28 ottobre 2016, n. 25, recante «Istituzione dell’Agenzia sarda delle entrate (ASE)», artt. 1, commi 4, lettera *d*), e 5; 3, commi 1 e 3; 9, comma 3, lettera *a*); 12, comma 1.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

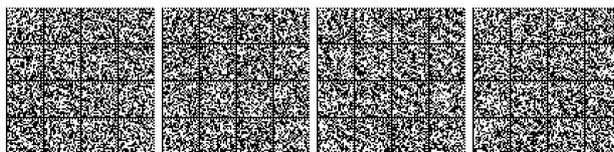
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 4, lettera *d*), e 5; 3, commi 1 e 3; e 12, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 28 ottobre 2016, n. 25, recante «Istituzione dell’Agenzia sarda delle entrate (ASE)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 2-4 gennaio 2017, depositato in cancelleria il 10 gennaio 2017 e iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2017.

Visto l’atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell’udienza pubblica del 24 ottobre 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

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



*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 4 gennaio 2017, poi depositato il 10 gennaio 2017 (reg. ric. n. 3 del 2017), ha impugnato gli artt. 1, commi 4, lettera *d*), e 5; 3, commi 1 e 3; e 12, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 28 ottobre 2016, n. 25, recante «Istituzione dell'Agenzia sarda delle entrate (ASE)».

1.1.- Il ricorrente, dopo aver ricordato che lo statuto speciale della Regione autonoma Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, recante «Statuto speciale per la Sardegna») attribuisce a quest'ultima sia la possibilità di istituire tributi propri (art. 8), sia la competenza a procedere all'accertamento ed alla riscossione di questi (art. 9), ha sostenuto che la legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, nell'istituire l'Agenzia sarda delle entrate, «al fine di potenziare e razionalizzare il governo delle entrate del sistema Regione» (art. 1, comma 1), avrebbe dettato disposizioni in contrasto con i limiti imposti dallo statuto e dalla Costituzione in materia tributaria.

1.1.1.- Secondo il ricorrente, in primo luogo, gli artt. 1, comma 4, lettera *d*), e 3, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, violerebbero gli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione e 9 dello statuto reg. Sardegna.

L'art. 1, comma 4, lettera *d*), in particolare, nell'includere, tra le competenze attribuite all'ASE, anche il «controllo delle entrate da tributi devoluti, compartecipati e regionali derivati», violerebbe i parametri invocati, che riservano alla legislazione esclusiva dello Stato il «sistema tributario e contabile dello Stato».

La giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, sarebbe costante nel ritenere che costituiscono tributi propri regionali esclusivamente quelli stabiliti con legge regionale, mentre tutti gli altri, ancorché il relativo gettito sia destinato alla Regione, in tutto o in parte, non possono definirsi tributi propri, conservando inalterata la loro natura di tributi erariali (vengono citate le sentenze n. 97 del 2013, n. 123 del 2010, n. 216 del 2009, n. 397 del 2005, n. 37 del 2004 e n. 296 del 2003).

Secondo il ricorrente, dunque, poiché l'art. 9, comma 1, dello statuto Reg. Sardegna riconosce alla Regione un potere di accertamento e di riscossione esclusivamente dei tributi propri, attribuire all'ASE il «controllo delle entrate da tributi devoluti, compartecipati e regionali derivati» si porrebbe in contrasto proprio con tale parametro statutario, nonché con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato il «sistema tributario e contabile dello Stato».

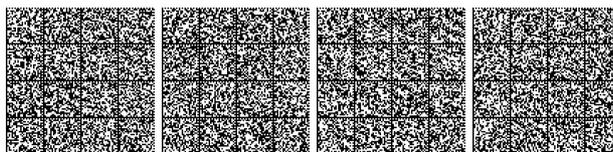
Per gli stessi motivi sarebbe illegittimo anche l'art. 3, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, laddove prevede che la Regione «promuove tutte le azioni necessarie per riconoscere in capo alla Regione, e per il successivo esercizio da parte dell'ASE, la piena titolarità nella materia dell'accertamento e della riscossione dei tributi derivati e compartecipati al gettito dei tributi erariali prodotti o comunque generati nel territorio regionale di cui all'art. 8 dello Statuto speciale per la Sardegna, anche attraverso la richiesta di trasferimento o la delega di funzioni statali riferite alle agenzie fiscali dello Stato».

Tale disposizione, specificamente, si proporrebbe di ottenere un risultato («la piena titolarità nella materia dell'accertamento e della riscossione dei tributi derivati e compartecipati al gettito dei tributi erariali prodotti o comunque generati nel territorio regionale»), che, sulla base del sistema normativo vigente, sarebbe contrastante con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che riserva allo Stato il potere di legiferare sul «sistema tributario», tanto che il legislatore statale ha affidato alle Agenzie fiscali le funzioni di accertamento e riscossione dei tributi erariali, con gli artt. 56 e seguenti del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Del resto, ricorda ancora l'Avvocatura generale dello Stato, in relazione alle entrate erariali il cui gettito è destinato (anche) alla Regione, il decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114 (Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna - legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali) all'art. 2 (rubricato «Modalità di attribuzione delle quote delle entrate erariali spettanti alla regione») prevede che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato d'intesa con la Regione, siano individuati i tempi, le procedure e le modalità volti a garantire il riversamento diretto nelle casse regionali del gettito riscosso dall'Agenzia delle entrate, dagli agenti della riscossione e da qualunque altro soggetto cui affluiscono le entrate erariali, comunque denominate, spettanti alla Regione autonoma Sardegna ai sensi dell'art. 8 dello statuto di autonomia.

Secondo il ricorrente, dunque, al di fuori dell'intesa per l'adozione del suddetto decreto ministeriale, non potrebbero essere riconosciuti alla Regione autonoma Sardegna poteri o competenze sui tributi diversi da quelli propri.

1.1.2.- L'Avvocatura generale dello Stato impugna, in secondo luogo, l'art. 12, comma 1 - che viene letto unitamente al già citato art. 3, comma 1 - della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, ancora per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., e 9 dello statuto reg. Sardegna, nella parte in cui prevede l'istituzione del Comitato di indirizzo regionale sulle entrate (d'ora in poi CIRE).



La censura è sostenuta dagli stessi motivi posti a fondamento dell'impugnativa dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, ma lamenta, in particolare, l'estensione delle competenze attribuite al CIRE anche al servizio di riscossione «dei tributi locali attualmente non riscossi», dal momento che i tributi locali sono da ritenersi anch'essi tributi statali, in quanto istituiti con legge statale (indipendentemente dal destinatario del gettito), e che quest'ultima ha rimesso esclusivamente all'autonomia dei Comuni alcuni poteri di accertamento e riscossione dei tributi locali (ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, recante «Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali»).

Secondo il ricorrente, sarebbe violato anche l'art. 119, secondo comma, Cost.

1.1.3.- Sarebbe costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost. e con l'art. 2 del d.lgs. n. 114 del 2016, anche l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, nella parte in cui prevede che la Giunta regionale individua «le modalità e i tempi di riversamento nelle casse regionali» delle entrate spettanti alla Sardegna ai sensi dell'art. 8 dello statuto di autonomia.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, infatti, il d.lgs. n. 114 del 2016 «prevede invece che tali funzioni siano esercitate dallo Stato, e per esso [dal] Ministero dell'Economia e delle Finanze, con Decreto Ministeriale emanato d'intesa con la Regione», sicché tale disciplina, in quanto «contenuta in una norma interposta di attuazione dello Statuto», non potrebbe essere incisa da una legge regionale.

Per il ricorrente, inoltre, la disposizione impugnata, nella parte in cui prevede che le entrate spettanti alla Regione ai sensi dell'art. 8 dello statuto di autonomia affluiscono presso l'ASE, produrrebbe «l'effetto di portare le suddette entrate al di fuori della tesoreria unica statale», istituita con legge 29 ottobre 1984, n. 720 (Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici), in contrasto con le previsioni di cui alla tabella A annessa alla legge n. 720 del 1984, che ricomprenderebbe la Regione autonoma Sardegna tra gli enti assoggettati a tale regime.

Tale legge si collocherebbe, a parere del ricorrente, nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (viene richiamata, al riguardo, la sentenza n. 311 del 2012), e non potrebbe, dunque, essere «violata» da una norma regionale.

La disposizione impugnata, ancora, si porrebbe in contrasto con l'art. 97, primo comma, Cost., ai sensi del quale «[I]e pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

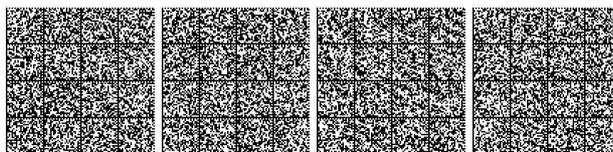
1.1.4.- È infine impugnato l'art. 3, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, per contrasto con gli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera g), Cost., nella parte in cui prevede che l'ASE operi «un raccordo continuo con la struttura statale», allo scopo di verificare l'esattezza dei dati e dei calcoli (anche) da questa effettuati allo scopo di garantire l'esatta determinazione di quanto spettante a titolo di compartecipazione regionale alle quote erariali.

Secondo il ricorrente, tale previsione provocherebbe «un incremento di attività amministrativa sull'apparato statale (ulteriore rispetto a quello già esistente), e quindi maggiori oneri» - peraltro «senza copertura finanziaria», in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost. - violando l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato l'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», per effetto dell'imposizione di «una necessaria diversa (ed onerosa) regolamentazione in capo a questi ultimi» ad opera di una fonte (la legge regionale) priva di competenza al riguardo.

2.- La Regione autonoma Sardegna si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, non fondato.

2.1.- La resistente, in primo luogo, osserva che il ricorso è stato notificato a mezzo posta (in forza della previsione di cui all'art. 55 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile»), ai sensi della legge 21 gennaio 1994, n. 53 (Facoltà di notificazioni di atti civili, amministrativi e stragiudiziali per gli avvocati e procuratori legali).

Ne eccepisce, quindi, l'inammissibilità evidenziando che, dal timbro apposto in calce alla relazione di notificazione, l'atto risulta notificato non dall'Avvocato dello Stato incaricato dell'affare, bensì da un diverso soggetto, con la qualifica di Procuratore dello Stato, come tale non legittimato ad esercitare il patrocinio innanzi alle corti superiori, con conseguente «inesistenza» della notificazione dell'atto introduttivo del giudizio. Si tratterebbe, dunque, di un vizio insanabile, venendo in rilievo una notificazione effettuata da «persona priva dei poteri di rappresentanza giudiziale», con conseguente impossibilità di applicare l'istituto della sanatoria per raggiungimento dello scopo. Vengono citate, a sostegno, una pronuncia del Consiglio di Stato (sezione quinta giurisdizionale, sentenza 22 marzo 2012, n. 1631) ed una della Corte di cassazione (sezione prima civile, sentenza 13 giugno 2000, n. 8041).



2.2.- La Regione resistente sostiene, inoltre, l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza del ricorso, poiché esso avrebbe ad oggetto disposizioni relative alla disciplina di rapporti interni all'amministrazione regionale, volte semplicemente ad auspicare una collaborativa interlocuzione con quella statale.

2.3.- Quanto all'impugnativa degli artt. 1, comma 4, lettera *d*), e 3, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, in particolare, la Regione autonoma Sardegna ne sostiene l'inammissibilità per difetto di motivazione, essendosi limitato il ricorrente ad asserire che il citato art. 1, comma 4, lettera *d*), esorbiterebbe dall'ambito di competenza regionale di cui all'art. 9 dello statuto di autonomia, senza affermare - né, a maggior ragione, spiegare - perché le disposizioni impugnate attribuirebbero alla Regione il compito di procedere all'accertamento e alla riscossione anche dei tributi statali. Il ricorrente, infatti, non avrebbe dato alcun tipo di qualificazione alle funzioni attribuite dalla legge impugnata all'ASE, né si sarebbe premurato di descrivere in quale modo tali funzioni ostacolerebbero lo svolgimento delle attribuzioni statali in materia di sistema tributario.

Quanto all'art. 3, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, l'Avvocatura generale dello Stato non avrebbe in alcun modo spiegato perché la norma regionale sarebbe incompatibile con le norme d'attuazione dello statuto di autonomia. Sarebbero comunque insussistenti l'interesse a ricorrere e l'attualità del pregiudizio lamentato, in quanto la disposizione impugnata si limiterebbe «a porre un obiettivo di natura programmatica all'Amministrazione regionale, menzionando espressamente il fatto che tale obiettivo potrà essere raggiunto solo con l'assenso dello Stato», sicché la norma non produrrebbe alcun effetto diretto e immediato circa le modalità di accertamento e riscossione dei tributi erariali.

L'impugnativa di entrambe le disposizioni sarebbe inammissibile anche per contraddittorietà: da un lato il ricorrente sostiene che la legge regionale «già impingerebbe nell'attività di accertamento e riscossione dei tributi»; dall'altro lato afferma che la Regione «auspica di poter occuparsi di tale attività», a seguito di idonea intesa con lo Stato, sicché il gravame sarebbe stato articolato in maniera oscura e perplessa (viene citata la sentenza n. 247 del 2015).

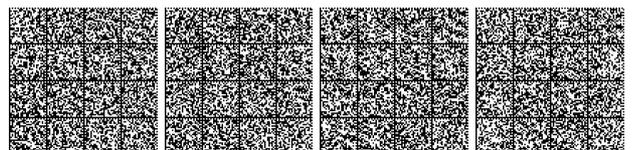
2.3.1.- L'impugnativa sarebbe comunque non fondata, muovendo da un'errata lettura delle disposizioni censurate.

Secondo la Regione resistente, infatti, l'attività di controllo delle entrate da tributi devoluti, compartecipati e regionali derivati - prevista dall'art. 1, comma 4, lettera *d*), della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016 - sarebbe «completamente estranea al procedimento di "accertamento" e di "riscossione" dei tributi». Le disposizioni impugnate non attribuirebbero all'ASE la funzione di emettere provvedimenti di constatazione e costituzione del debito tributario del contribuente e neppure quello di procedere alla concreta esazione del debito già accertato, ma soltanto «il compito di verificare i flussi dei trasferimenti statali derivanti dal regime di compartecipazione fissa ex art. 8 dello Statuto e la loro correttezza e regolarità». Si tratterebbe, insomma, di attività, tutta interna all'amministrazione regionale, di verifica della esatta esecuzione degli obblighi gravanti in capo allo Stato in virtù del regime di compartecipazione previsto dall'art. 8 dello statuto di autonomia. Viene richiamata la sentenza n. 99 del 2012 nella quale la Corte costituzionale avrebbe riconosciuto alla Regione autonoma Sardegna «il potere di quantificare l'ammontare delle compartecipazioni ai tributi erariali, al fine di redigere il bilancio di previsione».

Nessuna censura, inoltre, meriterebbe l'intenzione della Regione autonoma Sardegna - evidenziata dall'art. 3, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016 - di promuovere le azioni necessarie per ottenere il riconoscimento, da parte dello Stato, della piena titolarità in materia di accertamento e riscossione dei tributi derivati e del gettito derivante dalla compartecipazione ai tributi erariali prodotti o comunque generati sul territorio regionale: la norma regionale, infatti, riconosce allo Stato la piena titolarità della competenza in materia ed impegna la Regione autonoma Sardegna a chiedere allo Stato, nel rispetto della normativa da quest'ultimo emanata, il trasferimento o la delega di funzioni statali riferite alle Agenzie fiscali dello Stato.

Lo stesso legislatore statale - ricorda ancora la Regione resistente - con l'art. 1, comma 515, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», ha previsto che, mediante intese tra lo Stato, la Regione autonoma Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e di Bolzano, o con apposite norme di attuazione degli statuti di autonomia, vengano definiti gli ambiti per il trasferimento o la delega delle funzioni statali e dei relativi oneri finanziari riferiti anche alle Agenzie fiscali dello Stato, prefigurando, così, un'operazione di trasferimento o delega delle funzioni statali oggetto dell'intesa, da completare con apposite norme di attuazione. La norma regionale censurata intenderebbe impegnare la Regione autonoma Sardegna a promuovere il raggiungimento di un obiettivo analogo, subordinatamente appunto alla conclusione di apposita intesa con il Governo.

2.4.- Quanto all'impugnativa dell'art. 12, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, la Regione resistente esclude che esso regoli l'accertamento o la riscossione dei tributi «(né locali, né propri, né statali)», avendo piuttosto ad oggetto l'istituzione di un particolare organo dell'ASE (il CIRE) e la disciplina delle sue attribuzioni, che sarebbero «tutte di natura consultiva (e non di indirizzo amministrativo né di portata gestionale)».



Di qui, a parere della Regione autonoma Sardegna, l'inammissibilità del motivo di ricorso per aberratio ictus - in quanto il ricorso avrebbe «cercato di colpire un bersaglio inesistente» - o, comunque, la sua infondatezza, non essendo stata indicata alcuna ragione ostativa all'istituzione di un tale organo consultivo da parte del legislatore regionale.

2.5.- Quanto all'impugnativa dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, la Regione resistente evidenzia che esso si limita a prevedere che la Giunta regionale possa regolare i rapporti tra l'ASE e l'amministrazione regionale, restando estranee all'ambito di applicazione della norma le modalità di liquidazione, da parte dello Stato, delle quote di compartecipazione regionale ai tributi erariali. Il che escluderebbe qualsiasi violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e 2 del d.lgs. n. 114 del 2016.

Quanto all'asserita violazione degli altri parametri costituzionali ed interposti, la Regione autonoma Sardegna evidenzia che il ricorrente avrebbe offerto una ricostruzione solo parziale del quadro normativo.

2.5.1.- Il regime di tesoreria unica introdotto dalla legge n. 720 del 1984, infatti, risulta successivamente sostituito - ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato) - dal diverso regime di tesoreria cosiddetta "mista" e quest'ultimo sistema risulta solo temporaneamente sospeso, con applicazione del precedente a tesoreria unica fino al 31 dicembre 2017, ai sensi dell'art. 35 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, in legge 24 marzo 2012, n. 27: a giudizio della Regione resistente, dunque, il ricorrente avrebbe dovuto allegare e dimostrare che l'istituzione dell'ASE sarebbe incompatibile anche con l'ordinario sistema a tesoreria mista, sicché, mancando tale prospettazione, il gravame sarebbe inammissibile per difetto di motivazione.

2.5.2.- La censura, in ogni caso, sarebbe non fondata, «per la semplice ragione che la norma regionale non mette affatto in discussione il sistema della tesoreria unica».

Ricorda la Regione resistente che la legge n. 720 del 1984 prevede l'aggiornamento continuo, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, dell'elenco degli enti che devono essere soggetti al regime di tesoreria unica, in quanto lo Stato deve di volta in volta verificare se un ente strumentale istituito dalle Regioni o dagli enti locali abbia «le caratteristiche istituzionali che ne consentono l'assoggettamento a regime di tesoreria unica».

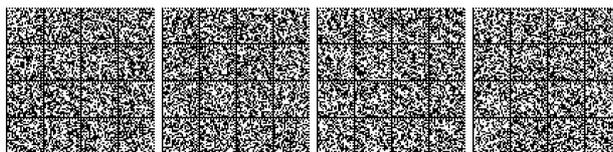
L'ASE, a giudizio della Regione autonoma Sardegna, presenta certamente tali caratteristiche, ma rientrerebbe sempre nella discrezionalità del Governo procedere al suo inserimento nell'elenco degli enti soggetti al regime di tesoreria unica, che già annovera, del resto, alcuni enti regionali della Sardegna, come l'Ente acque della Sardegna e gli enti-parco regionali: il che dimostrerebbe che l'istituzione di enti strumentali non può essere considerato come un mezzo per eludere le regole per il servizio di tesoreria.

2.6.- Quanto all'impugnativa dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, la Regione resistente ne sostiene l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza, in quanto la norma non imporrebbe alcun tipo di obbligo od onere all'amministrazione statale. Sarebbero previsti obblighi esclusivamente in capo all'ASE e all'amministrazione regionale, imponendosi a queste ultime l'avvio di un raccordo informativo con l'amministrazione statale: e, a parere della resistente, di fronte a tali tentativi della Regione di instaurare un confronto collaborativo, lo Stato potrebbe anche rimanere inerte, spettando ai competenti organi statali verificare, alla luce delle disposizioni vigenti e delle funzioni pubbliche di competenza, se e come dare seguito all'interlocuzione così avviata, sicché la legge impugnata non comporterebbe alcuna nuova o maggiore spesa in capo all'amministrazione statale né alcun onere di tipo procedimentale od organizzativo.

In ogni caso, osserva conclusivamente la Regione autonoma Sardegna (citando la sentenza n. 95 del 2013), il principio di leale collaborazione e lo stesso regime di compartecipazione fissa alle entrate erariali imporrebbero allo Stato, senza attendere l'iniziativa regionale, di favorire le dovute interlocuzioni con l'amministrazione regionale, affinché quanto di competenza della Regione autonoma Sardegna sia a quest'ultima effettivamente e prontamente devoluto. Per queste ragioni, non potrebbe essere considerata illegittima, a parere della resistente, una disposizione di legge regionale che imponga all'amministrazione regionale di avviare un raccordo istituzionale con la controparte statale, senza che ciò determini alcuna obbligazione a carico di quest'ultima.

3.- Entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative in vista dell'udienza pubblica.

3.1.- L'Avvocatura generale dello Stato contesta, in primo luogo, l'eccezione di inammissibilità del ricorso per vizio insanabile della notificazione, in quanto effettuata da «persona priva dei poteri di rappresentanza giudiziale», osservando che lo stesso Consiglio di Stato (sezione sesta) ha riconosciuto, con la sentenza 11 febbraio 2013, n. 769, che l'«Avvocatura dello Stato», cui la legge n. 55 del 2009 ha attribuito la possibilità di eseguire le notificazioni ai sensi della legge n. 53 del 1994, è composta da avvocati e procuratori dello Stato, tutti ugualmente abilitati ad effettuare le notifiche con le suddette modalità. Ed ha riconosciuto che il principio espresso dalla pronuncia richiamata dalla difesa regionale riguarda gli avvocati del libero foro e non anche l'Avvocatura generale dello Stato.



In subordine, evidenzia che l'irregolarità formale della notificazione, come tale integrante una nullità e non il vizio radicale dell'inesistenza, sarebbe stata senz'altro sanata dalla costituzione della Regione resistente.

Nel merito, ribadisce i contenuti del ricorso introduttivo del giudizio, che ritiene non indeboliti dalle difese spiegate dalla Regione autonoma Sardegna.

3.2.- La Regione autonoma Sardegna, oltre a confermare gli argomenti già spesi nell'atto di costituzione, aggiunge alcune osservazioni in ordine a ciascuna censura proposta con il ricorso.

Con riferimento all'impugnativa degli artt. 1, comma 4, lettera *d*), e 3, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, evidenzia che l'intera legge regionale è ispirata al principio di leale collaborazione e che forme di raccordo organizzativo sono già operanti tra le Agenzie fiscali e la Regione autonoma Sardegna. Lo dimostrerebbe la «Convenzione per la gestione dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche», stipulata tra la Regione autonoma Sardegna e l'Agenzia delle entrate in data 15 giugno 2017 (allegata alla memoria). In forza di tale convenzione, alla Regione spetta l'attività di «indirizzo e controllo delle attività di gestione delle imposte», mentre una commissione paritetica svolge numerose attività di controllo e coordinamento dei servizi dell'Agenzia fiscale. Il che dimostrerebbe, non solo l'astratta legittimità, ma anche la concreta praticabilità delle soluzioni individuate dalla legge regionale in tema di controllo delle entrate affidato all'ASE e di delega o trasferimento di funzioni da parte dello Stato.

Con riferimento all'impugnativa dell'art. 12, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, la Regione autonoma Sardegna rileva che l'istituzione del CIRE, con funzioni meramente consultive, rientrerebbe nell'ambito dell'«ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione», di cui all'art. 3, comma 1, lettera *a*), dello statuto di autonomia.

Con riferimento all'impugnativa dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, la Regione autonoma Sardegna evidenzia che «[l']interposizione dell'ASE [...] rappresenta un mero modulo organizzativo interno al "sistema regionale", rispetto al quale rimane del tutto estraneo l'ambito di attribuzioni, competenze e funzioni statali». Inoltre, sottolinea che la disciplina del riversamento diretto nelle casse regionali del gettito delle entrate erariali non rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ma è oggetto di una «co-decisione» assunta da entrambi i soggetti in termini paritetici.

Quanto al profilo del prospettato intento di aggiramento del sistema di tesoreria unica, la Regione autonoma Sardegna osserva che affermare l'illegittimità di ogni disposizione che istituisce un nuovo soggetto pubblico, in quanto integrante un tentativo elusivo nel senso prospettato dal ricorrente, significherebbe sancire l'impossibilità, per il legislatore regionale, di intervenire sull'organizzazione degli enti e degli uffici regionali.

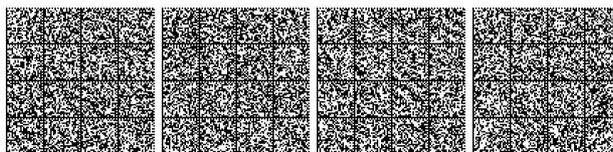
Infine, quanto all'impugnativa dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, la Regione autonoma Sardegna riconduce anche tale previsione normativa alla competenza in tema di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione», di cui all'art. 3, comma 1, lettera *a*), dello statuto di autonomia.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, l'Avvocatura generale dello Stato propone questioni di legittimità costituzionale in via principale di alcune disposizioni contenute nella legge della Regione autonoma Sardegna 28 ottobre 2016, n. 25, recante «Istituzione dell'Agenzia sarda delle entrate (ASE)».

1.1.- Secondo il ricorrente, in primo luogo, l'art. 1, comma 4, lettera *d*), della citata legge regionale, nell'includere, tra le competenze attribuite all'ASE, anche il «controllo delle entrate da tributi devoluti, compartecipati e regionali derivati», violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato il «sistema tributario e contabile dello Stato», e si porrebbe in contrasto anche con l'art. 9 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), che riconosce alla Regione la competenza a procedere all'accertamento ed alla riscossione dei soli tributi propri.

1.2.- Per gli stessi motivi sarebbe costituzionalmente illegittimo anche l'art. 3, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, laddove prevede che la Regione «promuove tutte le azioni necessarie per riconoscere in capo alla Regione, e per il successivo esercizio da parte dell'ASE, la piena titolarità nella materia dell'accertamento e della riscossione dei tributi derivati e compartecipati al gettito dei tributi erariali prodotti o comunque generati nel territorio regionale di cui all'articolo 8 dello Statuto speciale per la Sardegna, anche attraverso la richiesta di trasferimento o la delega di funzioni statali riferite alle agenzie fiscali dello Stato». La disposizione della legge regionale, infatti, auspicerebbe il raggiungimento di un risultato normativo di per sé contrastante con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in tema di «sistema tributario».



1.3.- L'Avvocatura generale dello Stato impugna, inoltre, l'art. 12, comma 1 - letto unitamente al già citato art. 3, comma 1 - della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, ancora per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e 9 dello statuto di autonomia, nella parte in cui prevede l'istituzione del Comitato di indirizzo regionale sulle entrate (d'ora in poi CIRE).

In questo caso, a porsi in contrasto con i parametri ricordati sarebbe l'attribuzione al CIRE delle competenze relative anche al servizio di riscossione «dei tributi locali attualmente non riscossi», trattandosi di tributi comunque statali, in quanto istituiti con legge dello Stato (indipendentemente dal destinatario del gettito).

La disposizione, inoltre, violerebbe l'art. 119, secondo comma, Cost.

1.4.- Secondo il ricorrente, l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, nella parte in cui prevede che la Giunta regionale individua «le modalità e i tempi di riversamento nelle casse regionali» delle entrate spettanti alla Sardegna ai sensi dell'art. 8 dello statuto di autonomia, sarebbe costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale il «sistema tributario e contabile dello Stato». La disposizione sarebbe altresì in contrasto con l'art. 2 del decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114 (Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna - legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali), il quale disciplina le «[m]odalità di attribuzione delle quote delle entrate erariali spettanti alla regione».

In particolare, sostiene l'Avvocatura generale dello Stato, quest'ultima disposizione - la quale prevede che i tempi, le procedure e le modalità volti a garantire il riversamento diretto nelle casse regionali delle entrate spettanti alla Regione autonoma Sardegna sono stabiliti con decreto ministeriale, adottato d'intesa con la Regione - non potrebbe essere derogata da una legge regionale, trattandosi di norma di attuazione dell'art. 8 dello statuto di autonomia.

La difesa statale ritiene, inoltre, che la disposizione impugnata - nella parte in cui stabilisce che le entrate spettanti alla Regione ai sensi dell'art. 8 dello statuto di autonomia affluiscono direttamente all'ASE - produrrebbe «l'effetto di portare le suddette entrate al di fuori della tesoreria unica statale», regolata dalla legge 29 ottobre 1984, n. 720 (Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici), la cui disciplina sarebbe espressione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, come tali presidiati dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Il ricorrente prospetta anche un contrasto con l'art. 97, primo comma, Cost.

1.5.- Infine, l'art. 3, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, nella parte in cui prevede che l'ASE operi «un raccordo continuo con la struttura statale», per verificare l'esatta determinazione di quanto spetta alla Regione a titolo di compartecipazione alle quote erariali, violerebbe gli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera g), Cost.

La norma regionale determinerebbe, infatti, «un incremento di attività amministrativa sull'apparato statale», invadendo la competenza legislativa statale in tema di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», imponendo altresì allo Stato, per tale via, maggiori oneri «senza copertura finanziaria».

2.- Eccepisce in via preliminare la Regione autonoma Sardegna che il ricorso sarebbe inammissibile perché, dal timbro apposto in calce alla relazione di notificazione, l'atto risulta notificato, a mezzo posta, non dall'avvocato dello Stato incaricato dell'affare, bensì da soggetto munito della qualifica di procuratore dello Stato.

Secondo la Regione, in particolare, i procuratori dello Stato non sarebbero legittimati ad esercitare il patrocinio innanzi alle corti superiori.

Ne conseguirebbe la «inesistenza» della notificazione dell'atto introduttivo del giudizio, trattandosi di notificazione effettuata da «persona priva dei poteri di rappresentanza giudiziale», con conseguente impossibilità di applicare l'istituto della sanatoria per raggiungimento dello scopo. Viene citata, a sostegno dell'argomentazione, una pronuncia del Consiglio di Stato (sezione quinta giurisdizionale, sentenza 22 marzo 2012, n. 1631), peraltro relativa all'inesistenza della notifica del ricorso effettuata per via postale da parte di un avvocato del libero foro non iscritto all'albo degli avvocati cassazionisti.

L'eccezione non è fondata.

In primo luogo, l'art. 55 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), che consente all'Avvocatura generale dello Stato di eseguire la notificazione ai sensi della legge 21 gennaio 1994, n. 53 (Facoltà di notificazioni di atti civili, amministrativi e stragiudiziali per gli avvocati e procuratori legali) - ossia direttamente a mezzo del servizio postale, senza l'intermediazione dell'agente notificatore - è pacificamente applicabile anche ai giudizi di legittimità costituzionale (sentenza n. 310 del 2011).

In secondo luogo, non può essere condivisa la tesi della Regione autonoma Sardegna, che vorrebbe applicare al caso ora in esame il principio desumibile dalla decisione del Consiglio di Stato sopra richiamata.



Tale pronuncia, infatti, si è uniformata all'indirizzo secondo cui la notifica del ricorso deve essere effettuata da un avvocato iscritto all'albo degli avvocati cassazionisti, con riferimento, appunto, alle notificazioni effettuate dai singoli avvocati del libero foro. Questa regola, tuttavia, non si estende alle notificazioni effettuate dall'Avvocatura generale dello Stato, in quanto i procuratori dello Stato - a differenza di quanto mostra di ritenere la Regione resistente - sono legittimati, al pari degli avvocati dello Stato, ad esercitare il patrocinio innanzi alle magistrature superiori. Infatti, il tenore testuale dell'art. 1, secondo comma, del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 (Approvazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato) e dell'art. 8, terzo comma, della legge 3 aprile 1979, n. 103 (Modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato) chiarisce come nessuna limitazione sia prevista per i procuratori dello Stato, i quali, pertanto, possono esercitare, allo stesso modo degli avvocati dello Stato, le funzioni anche innanzi alle magistrature superiori (ciò è confermato dalla stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 11 febbraio 2013, n. 769).

Si aggiunga che l'art. 55 della legge n. 69 del 2009 autorizza l'Avvocatura generale dello Stato, intesa quale ufficio, ad impiegare la modalità di notificazione di cui alla legge n. 53 del 1994. E questo significa che anche un procuratore dello Stato, incardinato nell'ufficio, è autorizzato a dare impulso processuale al ricorso mediante la notificazione di quest'ultimo.

3.- Passando al merito delle singole censure, non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 1, comma 4, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016.

La disposizione include, tra le competenze attribuite all'ASE, il «controllo delle entrate» regionali, non solo di quelle derivanti da tributi propri regionali, ma anche di quelle provenienti da tributi devoluti, compartecipati e regionali derivati.

Non vi è dubbio che, alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte, i tributi regionali e locali derivati, in quanto istituiti e regolati dalla legge dello Stato, conservano inalterata, nonostante la destinazione del gettito a un ente territoriale, la loro natura di tributi erariali (così come pacifica è, ovviamente, tale natura in relazione ai tributi compartecipati). La disciplina dell'accertamento e della riscossione di tali tributi rientra pertanto nella competenza legislativa esclusiva statale (*ex plurimis*, sentenze n. 280 del 2016, n. 67 del 2015, n. 121 e n. 97 del 2013) e l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia è ammesso nei soli limiti consentiti dalla stessa legge statale (sentenza n. 85 del 2017).

Tuttavia, come osserva la difesa della Regione autonoma Sardegna, la disposizione impugnata non attribuisce affatto alla Regione il compito di procedere all'accertamento e alla riscossione di tributi diversi da quelli propri. L'attività di «controllo delle entrate» di cui ragiona l'art. 1, comma 4, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016 - comprese le entrate derivanti da tributi devoluti, compartecipati e regionali derivati - è infatti attività ben distinta da quelle di accertamento e riscossione dei tributi e si colloca in un momento temporalmente successivo ad esse, in funzione di verifica della correttezza della quantificazione dei flussi finanziari spettanti alla Regione.

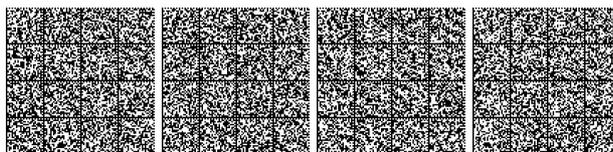
Questa distinzione, del resto, emerge anche da altre proposizioni normative contenute nella stessa legge regionale impugnata. Così, all'art. 1, comma 4, lettera a), si attribuisce all'ASE la gestione accentrata delle attività di «controllo e riscossione» dei soli tributi regionali propri e, all'art. 2, è riservata alla stessa Agenzia l'attività di «gestione diretta» unicamente con riferimento a questi ultimi.

Ancora, l'art. 3, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, peraltro a sua volta impugnato dall'Avvocatura generale dello Stato, descrive la «piena titolarità nella materia dell'accertamento e della riscossione dei tributi derivati e compartecipati» non già quale contenuto normativo da tale articolo introdotto nell'ordinamento regionale, bensì come risultato finale (eventuale) di una serie di iniziative future, che la Regione intende «promuovere» «nel rispetto della normativa statale e regionale».

In definitiva, la disposizione impugnata si limita a prevedere una forma di verifica (interna all'amministrazione regionale) circa l'esatta quantificazione dell'ammontare delle compartecipazioni ai tributi erariali spettante alla Regione. Tale attività di controllo sulla corretta esecuzione degli obblighi statali derivanti dal regime di compartecipazione in nessun modo lede le competenze legislative statali in materia di sistema tributario.

4.- Non sono fondate neppure le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 3, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016.

Questa disposizione, come si è accennato, prevede che la Regione, «nel rispetto della normativa statale e regionale, promuove» tutte le iniziative necessarie per riconoscere in capo a sé stessa, e per il successivo esercizio da parte dell'ASE, la piena titolarità nella materia dell'accertamento e della riscossione dei tributi derivati e compartecipati al gettito dei tributi erariali, «anche attraverso la richiesta di trasferimento o la delega di funzioni statali riferite alle agenzie fiscali dello Stato».



Sostiene l'Avvocatura generale dello Stato che il risultato perseguito dalla disposizione regionale sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost., il quale riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di «sistema tributario».

Ribatte la Regione resistente che la norma regionale rivestirebbe una natura meramente programmatica, priva di carattere lesivo. Non disconoscendo la piena titolarità statale della competenza in materia di accertamento e riscossione dei tributi derivati e compartecipati, essa si limiterebbe a impegnare la Regione autonoma Sardegna a chiedere allo Stato, nel rispetto della normativa vigente, il trasferimento o la delega di funzioni statali riferite alle Agenzie fiscali dello Stato. E richiama, in proposito, l'esempio dell'art. 1, comma 515, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», che avrebbe definito gli ambiti per il trasferimento o la delega anche di quelle funzioni, attraverso un'intesa da completare con apposite norme di attuazione, a favore della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Invero, il contenuto normativo della disposizione impugnata, che pure esiste (e perciò non è fondata l'eccezione d'inammissibilità preliminare, per carenza d'interesse, proposta dalla Regione), non si esprime in una disciplina sostanziale immediatamente applicabile, in ipotesi lesiva del corretto riparto delle competenze, o che autorizza l'adozione di atti amministrativi regionali che realizzino l'obiettivo auspicato (la piena titolarità nella materia dell'accertamento e della riscossione dei tributi derivati e compartecipati). La norma, invece, ha il contenuto precettivo di impegnare l'Amministrazione regionale a promuovere, nel rispetto della normativa vigente, tutte le azioni necessarie in vista dell'ottenimento dell'obiettivo ricordato.

Si tratta perciò di una norma che il legislatore regionale indirizza alla stessa Regione. In quanto tale, la disposizione è adottata nell'ambito delle attribuzioni regionali e non è suscettibile di esprimere contenuti lesivi dell'assetto costituzionale delle competenze in materia tributaria (sulla non fondatezza di questioni relative a norme regionali a contenuto precettivo programmatico, sentenze n. 256 del 2012, n. 94 del 2011 e n. 308 del 2009).

5.- Non fondate sono ugualmente le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 12, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, per contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e 9 dello statuto di autonomia, nella parte in cui prevede l'istituzione del CIRE.

Tra i parametri costituzionali richiamati dal ricorrente figura altresì l'art. 119, secondo comma, Cost., tuttavia senza alcuna argomentazione che illustri le ragioni del contrasto prospettato: in base alla costante giurisprudenza di questa Corte, la relativa questione è perciò inammissibile (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenze n. 192, n. 169, n. 154, n. 62 e n. 50 del 2017).

Quanto alle censure scrutinabili nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato lamenta, in particolare, che la competenza del neo-istituito CIRE sia estesa al servizio di riscossione dei «tributi locali attualmente non riscossi», alla luce della considerazione, sicuramente esatta, che i tributi locali sono anch'essi tributi statali, in quanto istituiti con legge statale, indipendentemente dal destinatario del gettito (per tutte, sentenza n. 121 del 2013).

In realtà, in nessuna previsione della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, e neppure in quella ora in esame, si prefigura una competenza della Regione, e per essa del CIRE, in tema di accertamento e riscossione di tributi locali.

Infatti, anche nell'ipotesi (auspicata dall'art. 3, comma 1, della legge regionale) che in materia tributaria fosse disposto un trasferimento di funzioni a favore della Regione autonoma Sardegna, queste ultime riguarderebbero solo l'accertamento e la riscossione dei tributi derivati e compartecipati al gettito dei tributi erariali, senza alcuna conseguenza su attività relative ai tributi locali.

Per questa ragione, la resistente ha eccepito l'inammissibilità della censura, allegando che il ricorso «avrebbe cercato di colpire un bersaglio inesistente».

Invero, l'eccezione non è fondata, giacché il ricorso statale non già ha errato nell'individuare la disposizione sospettata d'illegittimità costituzionale, ma ha attribuito alla norma censurata un contenuto lesivo che non presenta.

Essa, in primo luogo, subordina la stessa istituzione del CIRE alla previa acquisizione, da parte dell'ASE, delle competenze in materia di accertamento e riscossione di cui al citato art. 3. L'incidentale riferimento alla «attivazione del servizio di riscossione [...] dei tributi locali attualmente non riscossi», anch'esso subordinato al raggiungimento del risultato auspicato dall'art. 3, comma 1, appare un mero auspicio, collegato non già ad una disposizione della legge regionale impugnata che una tale attivazione preveda, ma ad una riforma ordinamentale eventualmente disposta dalla normativa statale. Né potrebbe essere diversamente, atteso che la Regione autonoma Sardegna, allo stato, non può rivendicare, in materia, alcuna competenza.



Per la non fondatezza della questione, piuttosto, risulta decisiva un'altra circostanza: le funzioni che, secondo la norma impugnata, saranno da riconoscere al CIRE non attengono in radice a poteri di indirizzo amministrativo o di gestione attiva in materia tributaria. Tali funzioni, invece, si risolvono in attività di natura meramente consultiva in favore del direttore generale dell'ASE, in relazione: *a)* alle fasi deliberative e modificative relative allo statuto e agli atti regolamentari ad esso conseguenti e collegati; *b)* alla redazione dei piani aziendali annuali o pluriennali, dei bilanci e delle scelte strategiche; *c)* genericamente, alle iniziative inerenti al tema delle entrate.

Dall'esercizio di tali funzioni non può evidentemente derivare alcuna lesione dei parametri costituzionali e statutari allegati dal ricorrente.

6.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016 sono fondate. Va invece dichiarata inammissibile la censura che il ricorrente solleva, senza alcuna motivazione, per asserita violazione dell'art. 97, primo comma, Cost.

Il comma 5 dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016 dispone, nel suo primo periodo, che presso l'ASE affluiscono le entrate spettanti alla Regione autonoma Sardegna ai sensi dell'art. 8 dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione, anche quali quote delle compartecipazioni al gettito erariale corrisposte mediante riversamento diretto. La norma aggiunge che tale disciplina dell'afflusso delle entrate presso l'ASE deve rispettare quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 114 del 2016, cioè dalla norma di attuazione dell'art. 8 dello statuto speciale.

L'ultimo periodo del comma 5 dell'art. 1 stabilisce che la Giunta regionale, con propria deliberazione, individua modalità e tempi di riversamento delle entrate in parola nelle casse regionali, disciplinando anche i relativi flussi informativi.

L'Avvocatura generale dello Stato allega che la prima parte del comma 5, laddove prevede che le entrate spettanti alla Regione ai sensi dell'art. 8 dello statuto affluiscono presso l'ASE, produrrebbe l'effetto di portare tali entrate al di fuori della tesoreria unica statale, istituita con legge n. 720 del 1984, in contrasto con le previsioni di cui alla tabella A annessa alla legge da ultimo citata, che ricomprende la Regione autonoma Sardegna tra gli enti assoggettati al regime in parola.

Poiché tale legge conterrebbe principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, la norma regionale violerebbe anche l'art. 117, terzo comma, Cost.

Le censure del ricorrente colgono nel segno.

Per la parte qui rilevante, la disciplina legislativa statale in tema di tesoreria unica prevede che le entrate di spettanza regionale provenienti, direttamente o indirettamente, dallo Stato, siano versate presso conti speciali infruttiferi, intestati alle Regioni e gestiti dalla Banca d'Italia.

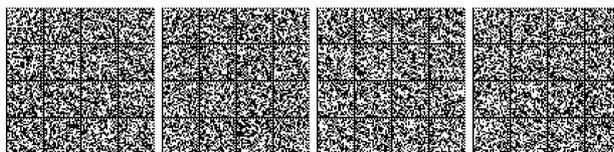
La previsione dell'afflusso diretto all'ASE delle entrate spettanti alla Regione autonoma Sardegna, ai sensi dell'art. 8 dello statuto di autonomia, è perciò in frontale contrasto con tale disciplina.

Né è rilevante, come eccepisce la Regione resistente, la circostanza che, allo stato, il sistema della tesoreria unica risulti operativo solo in virtù della sospensione -prevista dall'art. 35, comma 8, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, in legge 24 marzo 2012, n. 27, come modificato dall'articolo 1, comma 395, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» - fino al 31 dicembre 2017, del diverso regime di tesoreria cosiddetta "mista" (introdotto dal decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, recante «Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato»).

Per questo motivo, secondo la Regione autonoma Sardegna, lo Stato ricorrente avrebbe dovuto allegare e dimostrare che l'istituzione dell'ASE sarebbe incompatibile anche con l'ordinario (benché sospeso) sistema a tesoreria mista.

Anche a prescindere dalla circostanza per cui, al momento dell'entrata in vigore della legge regionale impugnata, era vigente il sistema di tesoreria unica e non quello di tesoreria mista, il confronto con questa specifica seconda disciplina non risulta comunque necessario, poiché essa non modifica la regolamentazione della gestione delle liquidità spettanti alle Regioni che derivino direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato. Anche nel sistema a tesoreria cosiddetta "mista", infatti, tali liquidità devono essere versate nelle contabilità speciali infruttifere intestate alle Regioni presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, su conti tenuti dalla Banca d'Italia (solo le entrate proprie delle Regioni, tributarie ed extratributarie - e soltanto quelle - sono escluse dal riversamento nella tesoreria erariale, per affluire direttamente sui conti dei singoli tesorieri regionali, tenuti da istituti bancari diversi dalla Banca d'Italia).

Si deve quindi ribadire, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, che la disciplina legislativa in tema di tesoreria unica, strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento, appartiene ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 256 del 2013), da applicarsi sia alle Regioni a statuto ordinario sia a quelle a statuto speciale, esistendo tra esse, sotto questo profilo, «una piena equiparazione» (sentenza n. 311 del 2012).



La disposizione impugnata è perciò costituzionalmente illegittima, in primo luogo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Inoltre, la stessa disposizione - pur dichiarando di rispettare le modalità di attribuzione delle quote delle entrate erariali spettanti alla Regione, quali disciplinate dalle norme di attuazione dello statuto speciale di autonomia ed in particolare dall'art. 2 del d.lgs. n. 114 del 2016 - disegna un assetto normativo che tradisce le finalità di quest'ultimo articolo.

L'art. 2, appena citato, si limita a prevedere che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato d'intesa con la Regione autonoma Sardegna, siano individuati tempi, procedure e modalità volti a garantire il riversamento diretto nelle casse regionali del gettito spettante alla Regione.

Ciò significa che, secondo tale art. 2, le somme spettanti alla Regione autonoma Sardegna non dovranno più essere previamente incamerate dalla Ragioneria generale dello Stato, prima di essere destinate alle casse regionali (ovvero ai ricordati conti infruttiferi).

Dunque, nella logica della norma di attuazione statutaria, non sono in alcun modo incise le modalità di tenuta dei conti regionali, nel perdurante rispetto della disciplina prevista dalla legge statale sulla tesoreria unica.

La disposizione regionale impugnata, invece, prevedendo la diretta affluenza all'ASE (e non alle casse regionali, ossia ai conti infruttiferi presso la tesoreria) delle entrate di spettanza regionale, introduce un passaggio intermedio che contrasta con la previsione del riversamento diretto di tali risorse dallo Stato alle casse regionali disposto dalla norma di attuazione statutaria. In tal modo, quest'ultima, lungi dall'essere rispettata, come testualmente proclamato dalla disposizione censurata, risulta invece disattesa.

Né vale obiettare - come fa la Regione resistente - che l'ASE potrà essere, a sua volta, assoggettata, con atto statale, al sistema di tesoreria unica.

In primo luogo, infatti, una tale determinazione non risulta intervenuta e, in ogni caso, il Governo, generalmente, assoggetta a tesoreria unica gli enti che ricevono trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, mentre gli oneri derivanti dall'applicazione della legge regionale istitutiva dell'ASE sono ovviamente a carico del bilancio regionale (come si desume dall'art. 15 legge reg. Sardegna n. 25 del 2016).

In secondo luogo, e conclusivamente, per costante giurisprudenza di questa Corte, il giudizio di legittimità costituzionale promosso in via principale è condizionato solo alla pubblicazione della legge che si presume illegittima. È la mera pubblicazione di una legge regionale potenzialmente lesiva della ripartizione di competenze a giustificare l'impugnativa davanti a questa Corte, a prescindere dagli effetti che essa abbia o non abbia prodotto (*ex multis*, sentenze n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015): dunque, e a maggior ragione, il giudizio in via principale non è condizionato da successive, eventuali e discrezionali determinazioni del potere esecutivo che su tali effetti possano incidere, nel senso di escluderli o limitarli.

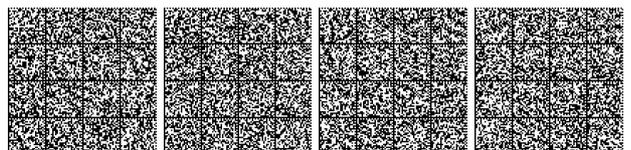
La dichiarazione di illegittimità costituzionale del primo periodo del comma 5 dell'art. 1 della legge regionale n. 25 del 2016 non può che coinvolgere anche l'ultimo periodo del medesimo comma, al primo indissolubilmente legato.

Invero, anche accedendo alla lettura che di tale disposizione offre la Regione resistente - nel senso che la norma si limiterebbe ad assegnare alla Giunta regionale il potere di regolare i rapporti tra l'ASE e l'amministrazione regionale, e dunque le modalità e i tempi di riversamento nelle casse regionali, successivamente alla liquidazione, da parte dello Stato, delle quote di compartecipazione regionale ai tributi erariali - tale comma presuppone appunto il preventivo afflusso diretto di tali somme all'ASE, in contrasto, come si è detto, con il sistema di tesoreria unica, con conseguente violazione, altresì, dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

7.- L'art. 9, comma 3, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, non impugnato con il ricorso statale, così dispone: «[l]ASE: a) riversa nelle casse regionali le entrate di competenza, con le modalità e i tempi stabiliti con deliberazione della Giunta regionale adottata su proposta dell'Assessore competente in materia di entrate».

Si tratta, evidentemente, della disciplina dell'esecuzione, da parte dell'ASE, di quanto la Giunta regionale sarebbe autorizzata a deliberare in forza dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016.

Pertanto, alla luce del rapporto di stretta ed esclusiva dipendenza funzionale che lega le due proposizioni normative (da ultimo, sentenza n. 36 del 2017), ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016 comporta, in via consequenziale, l'estensione della dichiarazione anche all'art. 9, comma 3, lettera a), della medesima legge.



8.- Residuano, infine, le questioni di legittimità costituzionale proposte avverso l'art. 3, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016 - per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera g), Cost. - nella parte in cui prevede che l'ASE operi «un raccordo continuo con la struttura statale», allo scopo di verificare l'esattezza dei dati e dei calcoli (anche) da questa effettuati, in vista di garantire l'esatta determinazione di quanto spettante a titolo di compartecipazione regionale alle quote erariali.

8.1.- Inammissibile, in primo luogo, è la questione che il ricorrente solleva sulla disposizione citata, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Sostiene in proposito l'Avvocatura generale dello Stato che essa provocherebbe un incremento di attività amministrativa sull'apparato statale e quindi maggiori oneri, senza copertura finanziaria, in lesione dell'art. 81, terzo comma, Cost.

La censura è presentata in modo apodittico. Il ricorso, infatti, non espone le ragioni per le quali il raccordo dell'ASE con la struttura finanziaria statale provocherebbe, come conseguenza dell'incremento di attività amministrativa a carico dell'apparato statale, maggiori oneri finanziari: mentre avrebbe dovuto essere quantomeno dimostrata l'impossibilità di svolgere l'attività amministrativa di raccordo con le risorse umane e materiali già a disposizione.

Essendo del tutto mancante una «specifica e congrua indicazione» (sentenza n. 32 del 2017) delle ragioni per le quali sussisterebbe il contrasto con il parametro evocato, la censura non raggiunge quella soglia minima di chiarezza cui la giurisprudenza di questa Corte subordina l'ammissibilità delle impugnative proposte nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (*ex multis*, sentenze n. 105 e n. 50 del 2017).

8.2.- Sostiene inoltre il ricorrente che l'incremento di attività amministrativa indotto dalla disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che riserva alla legislazione esclusiva statale l'«ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali». La norma regionale, priva di competenza al riguardo, infatti, imporrebbe necessariamente, in capo all'amministrazione statale, una diversa ed ulteriore regolamentazione della propria organizzazione.

La questione non è fondata.

Questa Corte ha già chiarito che, fermo restando il principio per cui le Regioni non possono porre a carico di organi o amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale, deve nondimeno essere esclusa «la configurabilità di un vulnus delle competenze statali nel caso di semplice acquisizione di informazioni, trattandosi di strumento con il quale si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni, in vista dell'esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali (sentenza n. 327 del 2003, con richiamo alla sentenza n. 412 del 1994)» (sentenza n. 104 del 2010).

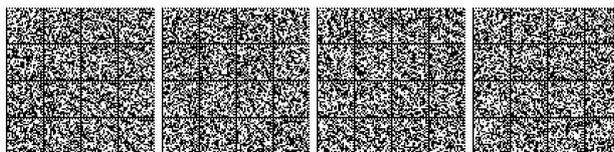
Nella stessa direzione, la sentenza n. 10 del 2008 ha affermato che «l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni non determinano, di regola, alcuna lesione di attribuzioni, rispettivamente statali o regionali, ma rappresentano, in realtà, strumenti con i quali si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 42 del 2006)».

Tali conclusioni sono ulteriormente confermate dal fatto che la stessa legislazione statale si orienta nel senso del rafforzamento dello scambio di informazioni, in materie omogenee a quelle oggetto della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016: l'art. 70 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), infatti, dispone che «[g]li organi statali e le regioni sono tenuti a fornirsi, reciprocamente e a richiesta, ogni notizia utile allo svolgimento delle proprie funzioni nella materia di cui al presente decreto, nonché a concordare le modalità di utilizzazione comune dei rispettivi sistemi informativi e le altre forme di collaborazione».

Questa Corte non può, inoltre, esimersi dall'osservare che, nei rapporti tra Stato e Regione autonoma Sardegna, proprio l'impossibilità, per la Regione, di giovare della precisa (e preventiva) conoscenza delle risorse finanziarie disponibili, allo scopo di redigere puntualmente il bilancio regionale, è stata alla base della cosiddetta «vertenza entrate».

Del resto, la stessa delibera che autorizza la proposizione del ricorso statale qui deciso riconosce la sussistenza di «giuste istanze informative» in capo alla Regione.

Giova, infine, ribadire quanto di recente affermato da questa Corte, proprio in materia di relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali: «[è] utile ricordare come il sistema tributario regionale sia caratterizzato, quasi per intero, dall'eteronomia della struttura dei tributi (propri derivati, addizionali, compartecipazioni al gettito di quelli erariali) e dalla centralizzazione dei meccanismi di riscossione e riparto tra gli enti territoriali, soluzioni giustificate dall'interrelazione con più parametri costituzionali di primaria importanza, tra i quali spiccano il coordinamento



della finanza pubblica ed il rispetto dei vincoli comunitari ex art. 117, primo comma, Cost., e come tale “supremazia normativa” sia giustificata sul piano funzionale da inderogabili istanze unitarie che permeano la Costituzione. Tuttavia, aggiungere a questa fondamentale prerogativa del legislatore statale anche l’esonero per lo Stato dall’obbligo di rendere ostensibili e confrontabili i dati necessari per una corretta attuazione del precetto costituzionale, inerente alla salvaguardia delle risorse spettanti all’autonomia speciale, costituisce un’ingiustificata compressione dell’autonomia stessa» (sentenza n. 188 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna 28 ottobre 2016, n. 25, recante «Istituzione dell’Agenzia sarda delle entrate (ASE)»;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l’illegittimità costituzionale dell’art. 9, comma 3, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, promossa, in riferimento all’art. 97, primo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, promossa, in riferimento all’art. 119, secondo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, promossa, in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 4, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e 9 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e 9 dello statuto Reg. Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, promossa, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost. e 9 dello statuto Reg. Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

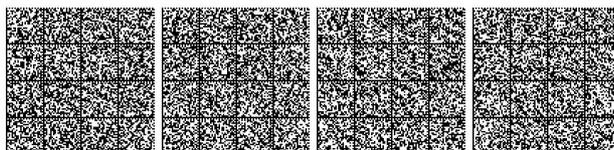
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 novembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 246

*Sentenza 10 ottobre - 29 novembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia e urbanistica - Turismo - Irrilevanza ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici di allestimenti mobili di pernottamento collocati all'interno di strutture ricettive all'aperto.**

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2011)», art. 1, comma 129.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 129, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2011)», promosso dal Consiglio di Stato, sezione sesta, nel procedimento instaurato dal Ministero per i beni e le attività culturali ed altri contro Camping Calù di Carlo Del Mastro & C. sas ed altri, con ordinanza del 2 febbraio 2015, iscritta al n. 196 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di Camping Calù di Carlo Del Mastro & C. sas e di Associazione regionale dei complessi turistico-ricettivi dell'aria aperta FAITA CAMPANIA e l'atto di intervento della Regione Campania;

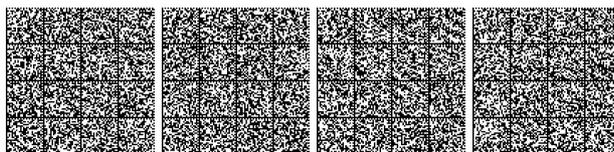
udito nell'udienza pubblica del 10 ottobre 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Laura Clarizia per Associazione regionale dei complessi turistico-ricettivi dell'aria aperta FAITA CAMPANIA, l'avvocato Antonio Brancaccio per Camping Calù di Del Mastro & C. sas e l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 2 febbraio 2015, iscritta al n. 196 del registro ordinanze 2015, il Consiglio di Stato, sezione sesta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 129, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2011)», in riferimento agli artt. 3, 9, 32 e 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

La norma censurata, nella parte in cui modifica l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Campania 26 marzo 1993, n. 13 (Disciplina dei complessi turistico-ricettivi all'aria aperta), dispone che «non costituiscono attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici» i mezzi autonomi di pernottamento collocati all'interno dei campeggi, quando conservino «i meccanismi di rotazione in funzione», non possiedano «alcun collegamento di natura permanente al terreno» e presentino «gli allacciamenti alle reti tecnologiche, gli accessori e le pertinenze [...] removibili in ogni momento».



1.1.- Il Consiglio di Stato è investito dell'appello contro la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione staccata di Salerno, che ha annullato l'ordinanza di demolizione di case mobili, strutture in ferro e roulotte, emessa dall'Ente Parco Nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni per difetto del nulla osta prescritto dall'art. 13 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

Il giudice di prime cure, a fondamento della decisione impugnata, ha affermato l'incompetenza del direttore dell'Ente parco a emanare l'ordine di demolizione e, nel merito, ha valorizzato l'art. 1, comma 129, della legge regionale n. 4 del 2011, che sancisce l'irrelevanza urbanistico-edilizia e paesaggistica delle case mobili e le sottrae all'obbligo della preventiva acquisizione di ogni titolo abilitativo.

Il Consiglio di Stato ritiene, all'opposto del TAR, che il direttore dell'Ente parco sia legittimato all'adozione dei provvedimenti di demolizione e di ripristino degli allestimenti mobili, in virtù della competenza attribuita all'autorità di gestione dall'art. 6, comma 6, della legge n. 394 del 1991.

Nel merito, il rimettente argomenta, tuttavia, che l'annullamento dell'ordine di demolizione dovrebbe essere confermato alla luce della legge regionale n. 4 del 2011, univoca nell'eliminare ogni assenso edilizio e paesaggistico per gli allestimenti posti all'interno dei campeggi, e, pertanto, reputa rilevante la questione di legittimità costituzionale di tale normativa.

1.2.- Ad avviso del giudice rimettente, la norma censurata violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e si porrebbe in contrasto con l'art. 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), che impone di ottenere l'autorizzazione paesaggistica per gli interventi nelle zone vincolate, e con la legge n. 394 del 1991, che dispone l'acquisizione del preventivo nulla osta dell'Ente parco e «costituisce fonte di principi fondamentali (Corte Costituzionale, 11 febbraio 2011, n. 44) ai fini della preservazione dei livelli minimi uniformi su tutto il territorio nazionale».

Il giudice rimettente denuncia il contrasto di tale previsione, che «sottrae la corrispondente porzione del paesaggio vincolato alla pubblica funzione di tutela», anche con l'art. 9 Cost.: il paesaggio, «bene primario ed assoluto», «interesse prevalente rispetto a qualunque altro interesse, pubblico o privato», sarebbe tutelato con riguardo alla forma del territorio e, in connessione con altri principi costituzionali (l'art. 32 Cost.), per quel che concerne l'ambiente e l'ecosistema.

In pari tempo, la norma regionale confliggerebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto si discosterebbe dal principio fondamentale enunciato, nella materia di competenza concorrente del governo del territorio, dall'art. 3, comma 1, lettera e.5), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)».

La legislazione statale, prima delle innovazioni apportate dall'art. 10-ter, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, avrebbe qualificato come intervento di nuova costruzione, da autorizzare preventivamente, «l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee».

La norma censurata sarebbe lesiva anche del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.). Essa, difatti, determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra gli interventi di installazione degli allestimenti mobili di un campeggio, che beneficiano di un regime di favore, e «altre opere, destinate a far fronte a diverse, più pregnanti esigenze, aventi il medesimo impatto sul territorio», assoggettate a una rigorosa disciplina di autorizzazione.

2.- Con memoria del 26 ottobre 2015, si è costituita la società Camping Calù di Carlo Del Mastro & C. sas e ha chiesto di dichiarare inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato o di dichiararla manifestamente infondata e, in ogni caso, alla luce delle successive pronunce del giudice delle leggi (è citata la sentenza n. 189 del 2015) e dell'intervento del legislatore (art. 10-ter del d.l. n. 47 del 2014), di disporre la restituzione degli atti al Consiglio di Stato.

In linea preliminare, la parte eccepisce l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sotto svariati profili.

Quanto alle case mobili, destinate a soddisfare esigenze temporanee e contraddistinte da precarietà strutturale e funzionale, il Consiglio di Stato sarebbe incorso nell'errore di considerarle alla stregua di opere edilizie stabili e permanenti, suscettibili di determinare una trasformazione giuridicamente rilevante del territorio.



Il giudice rimettente avrebbe trascurato l'esame di un motivo di ricorso, assorbito in primo grado ed espressamente riproposto in appello, con la specifica contestazione della riconducibilità dei mezzi mobili al novero degli interventi di nuova costruzione.

Tale profilo si rivelerebbe decisivo, in quanto renderebbe superfluo ogni titolo abilitativo, urbanistico-edilizio e paesaggistico, «anche a prescindere dalla latitudine applicativa della norma regionale censurata», che presuppone la qualificazione degli allestimenti in esame come “nuova costruzione”.

L'inammissibilità per insufficiente motivazione sulla rilevanza si apprezzerebbe anche da un diverso punto di vista.

Il giudice *a quo* non avrebbe attribuito alcun rilievo alle novità recate dal d.l. n. 47 del 2014, che, nel definire il regime degli allestimenti collocati nell'area dei campeggi, ha salvaguardato le «normative regionali di settore».

Alla luce della nuova norma di principio adottata dal legislatore statale, che consente l'installazione di roulotte, camper, case mobili, all'interno di strutture turistico-ricettive all'aria aperta, sarebbe «inammissibile per sopravvenuta irrilevanza» la questione di legittimità costituzionale della legge regionale.

Sarebbe inammissibile la questione di legittimità costituzionale concernente la violazione della competenza esclusiva statale in materia di parchi e aree naturali, in quanto il giudice rimettente non avrebbe considerato la necessità di acquisire preventivamente il nulla osta (art. 13 della legge n. 394 del 1991), per consentire la regolare realizzazione dell'impianto turistico-ricettivo all'aria aperta. A tale riguardo, la norma censurata non conterrebbe alcuna deroga alla legge n. 394 del 1991.

Sarebbe peraltro indispensabile la restituzione degli atti al Consiglio di Stato, in ragione del sopravvenire della sentenza n. 189 del 2015, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, che annoverava tra le nuove costruzioni anche gli allestimenti mobili privi di uno stabile ancoraggio al suolo.

Nel merito, le censure non sarebbero fondate.

Quanto alla disciplina urbanistico-edilizia degli allestimenti mobili, le previsioni della legge regionale sarebbero rispettose dell'art. 3, comma 1, lettera e.5.), del d.P.R. n. 380 del 2001.

Quanto alla violazione dell'art. 9, secondo comma, Cost. e all'invasione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente, si argomenta che i mezzi mobili di soggiorno e di pernottamento non producono trasformazioni urbanistico-edilizie e modificazioni pregiudizievoli per il paesaggio e per l'ambiente e possono essere collocati solo nelle strutture turistico-ricettive che abbiano già ottenuto tutti i titoli urbanistico-edilizi, l'autorizzazione paesaggistica, il nulla osta di cui alla legge n. 394 del 1991.

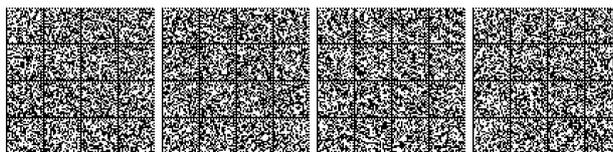
Per gli allestimenti mobili, che non richiedono alcun titolo abilitativo, non sarebbe necessario il vaglio dell'Ente parco, previsto soltanto per gli interventi e le opere all'interno dell'area protetta, subordinati al preventivo rilascio di concessioni e autorizzazioni.

Da ultimo, non sarebbe ravvisabile alcun contrasto con il principio di ragionevolezza. La norma censurata, volta a promuovere la competitività delle imprese italiane operative come strutture turistico-ricettive all'aria aperta, non contemplerebbe alcun arbitrario regime di favore e, in coerenza con la legislazione dello Stato, riguarderebbe soltanto la collocazione di unità mobili all'interno di strutture turistico-ricettive all'aria aperta, già contrassegnate dal previo vaglio amministrativo di compatibilità urbanistico-edilizia e paesaggistico-ambientale.

2.1.- In vista dell'udienza, la medesima società ha depositato una memoria illustrativa, ribadendo le conclusioni già rassegnate e richiamando le nuove disposizioni fondamentali racchiuse nell'art. 52, comma 2, della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), che renderebbero la legge regionale censurata pienamente compatibile con la normativa statale di principio, e le previsioni del recente decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzativa semplificata), che avrebbero sottratto le opere in esame anche alla previa acquisizione del titolo paesaggistico semplificato.

3.- Si è costituita, con memoria del 26 ottobre 2015, l'Associazione regionale dei complessi turistico-ricettivi dell'aria aperta FAITA CAMPANIA, limitandosi a chiedere la declaratoria di manifesta inammissibilità o comunque di manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

3.1.- In prossimità dell'udienza, l'Associazione ha depositato una memoria illustrativa, svolgendo nuovi argomenti a sostegno delle conclusioni già rassegnate.



La parte mostra di condividere le eccezioni di inammissibilità formulate nella memoria di costituzione dalla società Camping Calù sas, con riguardo all'insufficiente motivazione in punto di rilevanza, e, sulla base delle innovazioni apportate dall'art. 52, comma 2, della legge n. 221 del 2015 e dall'art. 1 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, recante «Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124», sostiene «il sopravvenuto allineamento della normativa statale (di principio) a quella regionale (di dettaglio)», attraverso un rinvio integrale alla normativa regionale di settore.

Alle stesse conclusioni si dovrebbe giungere con riguardo al profilo paesaggistico, oggi regolato dal d.P.R. n. 31 del 2017 (in particolare, Allegato A), che esenterebbe le strutture in esame dall'acquisizione di ogni titolo, anche semplificato.

La legge regionale campana, riguardante i soli manufatti precari sotto il profilo strutturale e funzionale, posti in strutture ricettive regolarmente autorizzate anche dal punto di vista paesaggistico, sarebbe espressione della competenza regionale residuale in materia di turismo e non contrasterebbe con la normativa statale di principio e con i parametri costituzionali evocati dal giudice rimettente.

4.- Nel giudizio è intervenuta la Regione Campania, con memoria depositata il 22 ottobre 2015, e si è limitata a chiedere di dichiarare inammissibile e comunque non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato.

4.1.- Nell'approssimarsi dell'udienza, l'interveniente ha depositato una memoria illustrativa, confermando le conclusioni già formulate e avvalorandole con nuove argomentazioni.

In punto di ammissibilità, la Regione lamenta che il Consiglio di Stato abbia richiamato in maniera del tutto generica i principi fondamentali in materia di governo del territorio e di tutela del paesaggio, senza operare alcuna autonoma selezione dei profili di illegittimità «in riferimento a specifici parametri». La mancata esplicitazione delle ragioni della non manifesta infondatezza imporrebbe di dichiarare la questione inammissibile.

Apodittiche sarebbero anche le censure riferite agli artt. 3, 9 e 32 della Costituzione, quest'ultimo indicato nel solo dispositivo dell'ordinanza di rimessione.

Dopo avere ripercorso l'evoluzione normativa in tema di manufatti mobili all'interno di strutture ricettive all'aria aperta, la Regione osserva che il mutamento del parametro interposto è idoneo a fugare i dubbi di legittimità costituzionale della normativa censurata, comunque circoscritta alle strutture precarie e amovibili in ogni momento e coerente anche con l'originario dettato delle norme statali di principio.

Quanto al dedotto contrasto con la normativa statale di tutela del paesaggio e, in particolare, con l'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, la Regione replica che, quando non si riscontrino trasformazioni edilizie e/o urbanistiche e non sia perciò richiesto il rilascio del permesso di costruire, non è necessario acquisire l'autorizzazione paesaggistica e il nulla osta dell'Ente parco, prescritto solo per gli interventi assoggettati alla preventiva acquisizione di un titolo abilitativo.

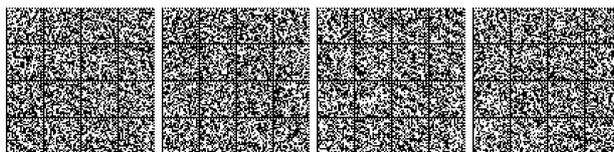
5.- All'udienza le parti hanno confermato le conclusioni rassegnate nei rispettivi scritti difensivi.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Consiglio di Stato, con ordinanza del 2 febbraio 2015 (r.o. n. 196 del 2015), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 129, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2011)», in riferimento agli artt. 3, 9, 32 e 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

Tale normativa, che innova la disciplina dei campeggi dettata dall'art. 2 della legge della Regione Campania 26 marzo 1993, n. 13 (Disciplina dei complessi turistico-ricettivi all'aria aperta), è censurata nella parte in cui, modificando il comma 1 del citato art. 2, «consente che opere permanentemente infisse al suolo, e perciò destinate ad immutare con carattere stabile l'assetto edilizio, urbanistico e paesistico di un parco nazionale siano realizzate in assenza di qualsivoglia previo scrutinio di compatibilità con gli interessi pubblici che su tale territorio si esprimono».

Le censure del giudice *a quo* si appuntano sull'irrelevanza paesaggistica delle case mobili realizzate entro l'area delle strutture ricettive all'aperto.



Il *petitum* formulato dal rimettente può essere così ricostruito, alla luce delle argomentazioni in punto di non manifesta infondatezza, che conferiscono preminente risalto al profilo della tutela del paesaggio, in stretta connessione con la peculiarità della fattispecie dedotta nel giudizio principale.

La questione di legittimità costituzionale, difatti, è sorta in un giudizio di appello, diretto a sindacare l'ordine di demolizione di trentuno case mobili, di quattro strutture in ferro e di sette roulotte allestite in un'area naturale protetta. In tale contesto, riveste rilievo cruciale la «tutela degli interessi ambientali», demandata alla potestà amministrativa dell'Ente parco e oggetto delle contrapposte valutazioni delle parti.

Il giudice *a quo* prospetta il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., sul presupposto che la legge regionale invada la competenza esclusiva statale in «materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Secondo il giudice rimettente, a tale competenza devono essere ricondotte la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica, secondo i principi dettati dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e la tutela per le aree protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394, recante «Legge quadro sulle aree protette»).

La norma censurata sarebbe difforme dalla previsione generale dell'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, in tema di autorizzazione paesaggistica per gli interventi nelle zone vincolate, e dall'art. 13 della legge n. 394 del 1991, che richiede il previo nulla osta dell'Ente parco, per le opere stabilmente infisse nel suolo, realizzate nelle aree dei parchi nazionali e «destinate ad immutare con carattere stabile l'assetto edilizio, urbanistico e paesistico di un parco nazionale».

Il giudice rimettente denuncia anche il contrasto con gli artt. 9 e 32 Cost., in quanto la legge regionale sottrarrebbe «la corrispondente porzione del paesaggio vincolato alla pubblica funzione di tutela».

La tutela del paesaggio in particolare, sarebbe preminente rispetto alle esigenze urbanistico-edilizie, alla libera iniziativa economica e al diritto di proprietà e assurgerebbe al rango di «bene primario ed assoluto», riferito alla forma del territorio come elemento del patrimonio culturale e, in connessione con altre previsioni costituzionali (art. 32 Cost.), all'ambiente e all'ecosistema.

La norma censurata, nell'esentare da ogni vaglio amministrativo di compatibilità anche i manufatti non precari, contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto violerebbe il principio fondamentale enunciato, nella materia di competenza concorrente del governo del territorio, dall'art. 3, comma 1, lettera *e*.5), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo *A*)», nella formulazione originaria, antecedente alle innovazioni recate dall'art. 10-*ter*, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80.

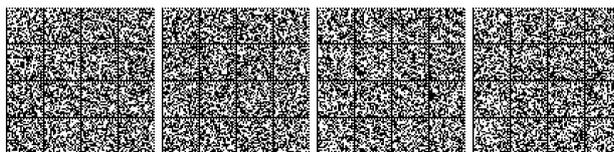
La norma statale di principio annoverava tra gli interventi di nuova costruzione l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, «che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee».

Il giudice *a quo* ritiene da ultimo che sia violato anche l'art. 3 Cost. Nell'eliminare qualunque valutazione preventiva di compatibilità, la previsione sospettata di illegittimità costituzionale sarebbe sfornita di motivazione alla luce degli «interessi pubblici coinvolti» e di altre esigenze degne di tutela. La legge regionale, senza alcuna apprezzabile ragione, accorderebbe un regime di favore per gli «interventi di installazione di un campeggio» «rispetto ad altre opere, destinate a far fronte a diverse, più pregnanti esigenze, aventi il medesimo impatto sul territorio».

2.- La questione, nei termini in cui è prospettata, non presenta i profili di inammissibilità adombrati nelle memorie di costituzione delle parti e nell'atto di intervento.

2.1.- La società Camping Calù sas - con rilievo condiviso dall'Associazione FAITA CAMPANIA - ha eccepito l'inammissibilità della questione per carente motivazione sulla rilevanza.

Il giudice rimettente avrebbe trascurato di cimentarsi con uno specifico motivo di ricorso, riproposto in fase di gravame e relativo all'impossibilità di qualificare le strutture mobili come interventi di nuova costruzione. Inoltre, non avrebbe preso in considerazione le novità normative, che hanno ridefinito il concetto di nuova costruzione (art. 10-*ter*, comma 1, del d.l. n. 47), con conseguente «sopravvenuta irrilevanza» della questione di legittimità costituzionale



L'eccezione deve essere disattesa.

Il giudice di primo grado, nell'annullare l'ordine di demolizione, ha attribuito rilievo decisivo alla norma regionale, che sancisce la radicale irrilevanza delle installazioni mobili ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici. Nella prospettiva del giudice rimettente, investito dell'appello contro tale statuizione, la valutazione di irrilevanza è pregiudiziale e assorbente rispetto alla qualificazione degli interventi come nuova costruzione.

Tale argomentazione non implausibile supera il vaglio preliminare di ammissibilità richiesto a questa Corte, al pari delle considerazioni che il giudice rimettente ha riservato alle implicazioni dello *ius superveniens*, ininfluente nella valutazione di legittimità degli atti amministrativi pregressi, alla stregua del principio *tempus regit actum* (sentenze n. 224, n. 49 e n. 30 del 2016).

2.2.- La società Camping Calù sas ha eccepito, altresì, l'inammissibilità della questione che verte sulla violazione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente.

Il giudice rimettente non avrebbe considerato che il nulla osta dell'Ente parco dovrebbe essere preventivamente acquisito per la realizzazione dell'impianto turistico-ricettivo che ospita gli allestimenti mobili.

Neppure tale eccezione è fondata.

La questione di legittimità costituzionale pone l'accento su un diverso aspetto, che attiene all'irrilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili e prescinde dalla preventiva valutazione di compatibilità ambientale delle strutture turistico-ricettive all'aria aperta.

2.3.- Non coglie nel segno neppure l'eccezione di inammissibilità per inadeguata motivazione in merito alla non manifesta infondatezza della questione, nei termini analizzati dalla Regione Campania nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza.

Il giudice rimettente ha individuato in maniera puntuale la norma censurata, riguardante l'irrilevanza paesaggistica delle strutture mobili e non l'intero contenuto precettivo della composita previsione della legge finanziaria regionale, e ha illustrato i dubbi di costituzionalità con dovizia di riferimenti, corroborati anche dal richiamo alla pertinente giurisprudenza di questa Corte.

La censura di violazione dell'art. 32 Cost., anche se sorretta da un'argomentazione stringata, è ammissibile, contrariamente a quanto sostenuto dalla parte intervenuta.

Il giudice *a quo* evoca tale norma per avvalorare la censura di violazione dell'art. 9 Cost., in una prospettiva che sottolinea il legame inscindibile, affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 641 del 1987), tra la protezione dell'ambiente e la tutela del diritto fondamentale alla salute. Tale motivazione è idonea a superare il vaglio di ammissibilità.

3.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale è fondata, nei termini che seguono.

3.1.- Il potere di intervento delle Regioni in materia di "governo del territorio" non si estende alla disciplina della rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili, che incide sul regime autorizzatorio tratteggiato dall'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente.

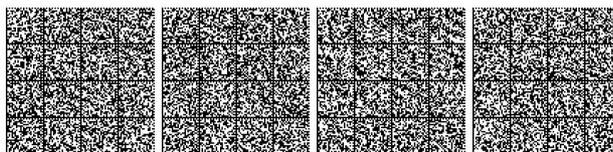
Spetta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente.

L'autorizzazione paesaggistica, finalizzata alla protezione ambientale, è assoggettata a «una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 189 del 2016, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 232 del 2008), che rispecchia la natura unitaria del valore primario e assoluto dell'ambiente (sentenza n. 641 del 1987, punto 2.2. del Considerato in diritto).

La competenza esclusiva statale risponde a ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata - come avviene nel caso di specie - l'irrilevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale.

3.2.- Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una disposizione di altra legge regionale in larga misura sovrapponibile a quella oggi censurata, questa Corte ha ritenuto dirimente la considerazione che tale disposizione impugnata fosse intervenuta nell'ambito materiale della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di esclusiva competenza statale (sentenza n. 189 del 2016, punto 6.6. del Considerato in diritto).

Alle stesse conclusioni si deve pervenire per la norma sottoposta all'odierno vaglio di legittimità costituzionale, adottata in violazione della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.



3.3.- La decisione non coinvolge la disciplina degli allestimenti mobili, dettata dall'art. 3, comma 1, lettera e.5), del d.P.R. n. 380 del 2001, nella formulazione da ultimo modificata dall'art. 52, comma 2, della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), che configura come nuova costruzione «l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o siano ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore».

Tale disciplina, che demanda alle normative di settore delle Regioni la definizione più articolata delle caratteristiche costruttive e della tipologia degli allestimenti mobili inidonei a determinare una trasformazione stabile del territorio, attiene al diverso profilo urbanistico-edilizio, estraneo all'odierna questione, incentrata sulla compatibilità ambientale e paesaggistica.

4.- Deve essere dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 129, della legge regionale n. 4 del 2011, nella parte in cui, sostituendo l'art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 13 del 1993, prevede che non costituiscono attività rilevanti ai fini paesaggistici le installazioni «quali tende ed altri mezzi autonomi di pernottamento, quali roulotte, maxi caravan e case mobili», anche se «collocate permanentemente entro il perimetro delle strutture ricettive regolarmente autorizzate».

4.1.- Restano assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale denunciati dal giudice rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 129, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2011)», nella parte in cui sostituisce l'art. 2 della legge della Regione Campania 26 marzo 1993, n. 13 (Disciplina dei complessi turistico-ricettivi all'aria aperta), limitatamente alle parole «e paesaggistici», contenute nel comma 1 di tale articolo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 ottobre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

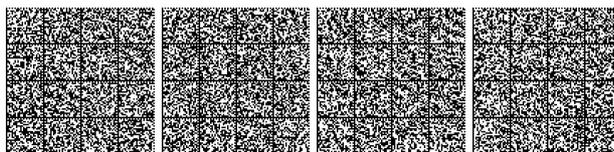
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 novembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 247

*Sentenza 11 ottobre - 29 novembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali - Individuazione delle pertinenti entrate e spese finali - Possibilità di introdurre, con legge di bilancio, per gli anni 2017-2019, il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa - Inclusione, a partire dal 2020, di detto fondo tra le entrate e le spese finali - Definizione, con legge dello Stato, dei premi e delle sanzioni da applicare alle Regioni e agli enti locali, in attuazione dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012.**

- Legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), art. 1, comma 1, lettere *b*), ed *e*).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere *b*), ed *e*), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione Veneto con ricorsi notificati il 27 ottobre-2 novembre (Provincia autonoma di Bolzano), il 28 ottobre (Provincia autonoma di Trento, Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia) e il 28 ottobre-2 novembre 2016 (Regione Veneto), depositati in cancelleria, rispettivamente, il 31 ottobre, il 4 e il 7 novembre 2016 e iscritti ai nn. 68, 69, 70, 71 e 74 del registro ricorsi 2016.

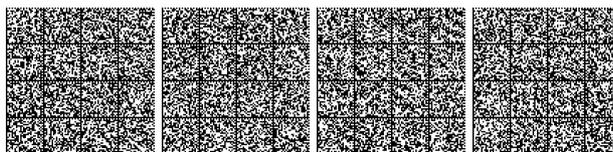
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 ottobre 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Renate Von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e per le Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, Ezio Zanon per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 27 ottobre - 2 novembre 2016 e depositato il successivo 31 ottobre (reg. ric. n. 68 del 2016), la Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato, tra gli altri, l'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), in riferimento agli artt. 16, 79, 80, 81, 83, 84 e 104 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il



Trentino-Alto Adige/Südtirol), agli artt. 16, 17 e 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), nonché agli artt. 81, 97, secondo comma, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

La ricorrente premette il contenuto della legge impugnata e, in particolare, dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), con il quale viene introdotto, nell'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), il comma 1-*bis*.

Nel delineare il quadro normativo delle proprie prerogative e competenze, la Provincia autonoma di Bolzano evidenzia che sia la legge n. 243 del 2012 che la legge oggetto dell'impugnativa, che la modifica, sarebbero state emanate ai sensi dell'art. 81, sesto comma, Cost., come sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, tra l'altro, demanda a una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale, l'attuazione del principio del pareggio di bilancio.

Con la riforma attuata dalla legge cost. n. 1 del 2012 sarebbe stato, difatti, conferito il valore di principi costituzionali alle regole relative alla copertura finanziaria delle leggi ed alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, in modo da garantire comunque l'equilibrio tra le entrate e le spese.

Tuttavia, diverse disposizioni della legge n. 164 del 2016 presenterebbero profili di contrasto con la disciplina statutaria in materia di equilibrio dei bilanci e di concorso alla sostenibilità del debito pubblico da parte della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, oltre a ledere specifiche competenze della Provincia ricorrente, e comprimerebbero fortemente l'autonomia, anche finanziaria, concessa alla stessa in forza dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione; essa colliderebbero inoltre con le leggi costituzionali 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) e n. 1 del 2012, oltre a contrastare con i principi di cui agli artt. 3, 81, 97, secondo comma, 117, commi terzo, quinto e sesto, 119 e 120 Cost., nonché con il «principio pattizio/consensualistico» e quello della leale collaborazione.

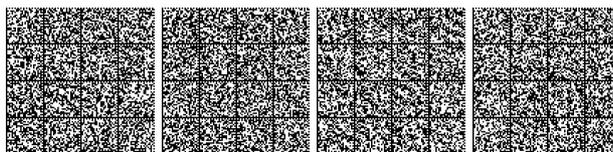
Le norme statutarie, difatti, attribuirebbero alla Provincia autonoma di Bolzano la potestà legislativa esclusiva (artt. 8 e 9), e la corrispondente potestà amministrativa, in materia di finanza locale, nonché il coordinamento della finanza pubblica provinciale che comprende quella locale (artt. 16, 79, 80 e 81, commi 3 e 4, dello statuto speciale e artt. 17 e 18 del d.lgs. n. 268 del 1992).

Inoltre, ai sensi dell'art. 54, numeri 2) e 5) dello statuto speciale, spetterebbe alla Giunta provinciale la deliberazione dei regolamenti sulle materie devolute alla potestà regolamentare delle Province, nonché la vigilanza e la tutela sulle amministrazioni comunali, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, sui consorzi e sugli altri enti o istituti locali, compresa la facoltà di sospensione e scioglimento dei loro organi in base alla legge, nonché la nomina di commissari in detti casi ed in quelli in cui le amministrazioni non sono in grado per qualsiasi motivo di funzionare.

Detto sistema, fondato sullo statuto speciale, continua ad operare nonostante la riforma costituzionale del 2001, dal momento che la suddetta riforma non restringe la sfera di autonomia già spettante alle Province autonome per statuto. L'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 stabilisce, difatti, che le disposizioni in essa contenute si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le sole parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle ad esse già attribuite.

In forza del Titolo VI dello statuto speciale, la Provincia autonoma di Bolzano godrebbe di una particolare autonomia in materia finanziaria, rafforzata dalla previsione di un meccanismo peculiare per la modifica delle disposizioni recate dal medesimo Titolo VI, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione autonoma e le Province autonome, in applicazione dell'art. 104 dello stesso statuto speciale. Con il cosiddetto "Accordo di Milano" del 30 novembre 2009, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno concordato con il Governo la modificazione del Titolo VI dello statuto di autonomia, secondo la menzionata procedura rinforzata. La predetta intesa avrebbe introdotto, ai sensi dell'art. 2, commi da 106 a 126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, anche in attuazione del processo di riforma in senso federalista contenuto nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Successivamente sarebbe intervenuto l'accordo del 15 ottobre 2014, cosiddetto "patto di garanzia", tra lo Stato, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il quale avrebbe portato all'ulteriore modificazione del Titolo VI dello statuto di autonomia, stipulato secondo la procedura rinforzata prevista dal menzionato art. 104. Tale ultima intesa, recepita con legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», avrebbe ulteriormente rinnovato, ai sensi dell'art. 1, commi da 407 a 413, della medesima legge, il sistema di relazioni finanziarie con lo Stato.



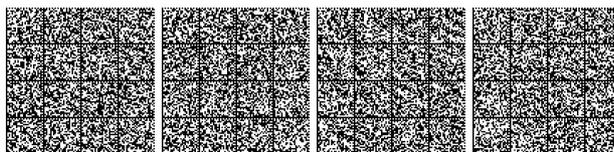
Sarebbe espressamente previsto che nei confronti della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato, non sarebbero applicabili disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti al patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal Titolo VI dello statuto speciale di autonomia; che sarebbero la Regione e le Province autonome sopra indicate a provvedere, per sé e per gli enti del sistema territoriale regionale integrato di rispettiva competenza, alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni statali, adeguando, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), la propria legislazione ai principi dello statuto di autonomia, nelle materie individuate dal medesimo statuto; che, conseguentemente, dovrebbero essere adottate autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa, anche orientate alla riduzione del debito pubblico, idonee ad assicurare il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata delle amministrazioni pubbliche del territorio nazionale, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, e, per converso, non dovrebbero essere applicate le misure adottate per le Regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale.

In particolare, l'art. 79 dello statuto speciale, nel definire i termini e le modalità del concorso, da parte del sistema territoriale regionale integrato - costituito dalla Regione, dalle Province autonome e dagli enti locali, dai propri enti e organismi strumentali pubblici e privati e da quelli degli enti locali, dalle aziende sanitarie, dalle università, incluse quelle non statali di cui all'art. 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e dagli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria - al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, stabilirebbe che detto concorso avvenga nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci ai sensi della legge n. 243 del 2012, con la precisazione che tali misure possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 dello stesso statuto speciale, e che fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica (comma 2). Fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost., il comma 3 dell'art. 79 indicato stabilirebbe inoltre che sono le Province autonome a provvedere al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti del loro territorio facenti parte del sistema territoriale regionale integrato; e che, al fine di conseguire gli obiettivi in termini di saldo netto da finanziare previsti in capo alla Regione autonoma e alle Province autonome ai sensi dello stesso articolo, spetterebbe a queste ultime definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza; che sarebbero sempre le Province autonome a vigilare sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza; e che, ai soli fini del monitoraggio dei saldi di finanza pubblica, comunicherebbero al Ministero dell'economia e delle finanze gli obiettivi fissati e i risultati conseguiti.

L'art. 80, comma 1, del medesimo statuto speciale, da ultimo sostituito dall'art. 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», attribuirebbe, poi, alle Province autonome la potestà legislativa primaria, anziché concorrente, in materia di finanza locale, potestà da esercitarsi, secondo il comma 4, nel rispetto dell'art. 4 dello stesso statuto e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

L'art. 81, comma 2, dello statuto speciale prevedrebbe inoltre che, allo scopo di adeguare le finanze dei Comuni al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, le Province autonome corrispondono ai Comuni stessi idonei mezzi finanziari da concordare tra il Presidente della relativa Provincia autonoma ed una rappresentanza unitaria dei rispettivi Comuni.

Infine, l'art. 83 del medesimo statuto prevedrebbe che la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, le Province autonome di Trento e di Bolzano ed i Comuni hanno un proprio bilancio per l'esercizio finanziario e che la medesima Regione e le medesime Province adeguano la propria normativa alla legislazione dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Nella normativa di attuazione statutaria, alle Province autonome sarebbe attribuita la potestà di emanare norme in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti delle medesime e degli enti da esse dipendenti (art. 16 del d.lgs. n. 268 del 1992); dette norme di attuazione conterrebbero inoltre specifiche disposizioni per quanto attiene all'attribuzione e all'esercizio delle funzioni in materia di finanza locale da parte delle Province autonome (artt. 17, 18, e 19).



Nel contesto normativo così descritto, si collocherebbe il regime dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali, dominato dal principio dell'accordo e dal principio di consensualità (sono richiamate, da ultimo, le sentenze n. 28 del 2016 e n. 133 del 2010, nonché le sentenze n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 98 del 2000 e n. 39 del 1984), definito, per quanto riguarda la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano, dagli artt. 103, 104 e 107 dello statuto di autonomia.

La ricorrente ha, infine, richiamato gli artt. 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992 che disciplinano, rispettivamente, i rapporti tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, la potestà statale di indirizzo e coordinamento e l'attribuzione di funzioni amministrative ad organi statali.

1.1.- Ciò premesso, nell'ambito delle norme che definiscono l'equilibrio dei bilanci, ai fini dell'applicazione del nuovo obiettivo di saldo non negativo in termini di competenza, l'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge n. 164 del 2016, che introduce nell'art. 9 della legge n. 243 del 2012 il comma 1-*bis*, identifica le entrate finali come quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal d.lgs. 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), e le spese finali come quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio; inoltre esso prevederebbe, per gli anni 2017-2019, l'introduzione del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale; nonché, a decorrere dall'esercizio 2020, l'inclusione del medesimo fondo, finanziato dalle entrate finali, tra le entrate e le spese finali.

A tale riguardo, argomenta la Provincia ricorrente, la legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» aveva già previsto il fondo pluriennale vincolato limitatamente all'anno 2016 (art. 1, comma 711, secondo periodo), con conseguente esclusione per gli anni successivi.

La disposizione impugnata consente, invece, anche per il triennio 2017-2019 l'inclusione del fondo pluriennale vincolato, subordinandola tuttavia alla possibilità alle previsioni della legge di bilancio ed alla sua compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica.

Peraltro, la nuova formulazione non sarebbe risolutiva della questione di legittimità costituzionale già sollevata dalla medesima Provincia autonoma avverso il predetto comma 711 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016.

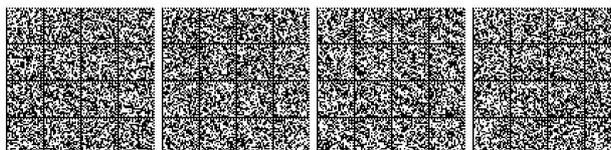
Premesse le motivazioni che avevano reso necessario impugnare con altro ricorso pendente presso la Corte, tra gli altri, l'evocato art. 1, comma 709, della legge di stabilità 2016 - che prescrive anche alle Province autonome il rispetto di tutte le disposizioni contenute nei commi da 707 a 734 della stessa legge, anziché solamente dei principi desumibili dai predetti commi, nonché delle disposizioni che si riferiscono espressamente alle province autonome (contenute nei commi 723, lettera *a*, terzo periodo, e 730) - nonché il comma 711, secondo periodo - il quale, limitatamente all'anno 2016, considera nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza il fondo pluriennale vincolato -; e tenuto conto di esse, la Provincia ricorrente svolge le seguenti osservazioni.

Il fondo pluriennale vincolato è una posta di bilancio introdotta dalla nuova disciplina in materia di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011, che trova applicazione anche nella Provincia autonoma di Bolzano nel 2016. Esso rappresenta lo strumento per reimputare su esercizi successivi spese già impegnate ma non ancora giunte a scadenza. Trattandosi di spese già impegnate su esercizi precedenti, esse risultano finanziariamente già coperte con le entrate di detti esercizi, anche in considerazione del fatto che il bilancio della Provincia autonoma di Bolzano è sempre stato approvato in equilibrio.

L'introduzione di restrizioni all'utilizzo del fondo pluriennale vincolato per il periodo 2017-2019, nonché la possibilità, dal 2020, di iscrivere il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa solo per la parte finanziata da entrate finali, si sostanzierebbe nella limitazione o nella impossibilità, a decorrere dal 2017, di utilizzare fondi già destinati negli esercizi precedenti al finanziamento di spese oggetto di riprogrammazione, con conseguente necessità di utilizzare a loro copertura nuove entrate dell'anno sul quale vengono riprogrammate le spese, che diversamente avrebbero potuto essere altrimenti impiegate per nuovi interventi.

Sarebbe dunque evidente che attraverso un meccanismo contabile si concretizza una violazione dei principi di autonomia finanziaria e di bilancio contenuti nel Titolo VI dello statuto speciale e, in particolare, del principio di autonomia finanziaria dal lato della spesa.

Questo principio, espressamente enunciato dall'art. 119, primo comma, Cost., è implicito nello statuto di autonomia, dal momento che le risorse di cui agli artt. 69 e seguenti di detto statuto sono assegnate alle Province autonome, senza vincolo di destinazione, per far fronte alle funzioni alla stessa attribuite, e in cui le limitazioni possibili sono esaustivamente disciplinate dal successivo art. 79.



Risulterebbero inoltre violati i principi statutari che riconoscono una particolare autonomia di bilancio (artt. 83 e 84) e la normativa di attuazione statutaria che attribuisce alle Province autonome la potestà di emanare norme in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti (art. 16 del d.lgs. n. 268 del 1992).

Per quanto attiene inoltre al rapporto tra la Provincia autonoma di Bolzano e gli enti locali, la nuova previsione statale incide anche sulla potestà legislativa esclusiva e sulla corrispondente potestà amministrativa, in materia di finanza locale; nonché interferisce con la funzione attribuita alla medesima di coordinamento della finanza pubblica provinciale, che comprende la finanza locale (artt. 16, 79, 80 e 81 dello statuto speciale; artt. 17 e 18 del d.lgs. n. 268 del 1992).

Peraltro, la norma censurata approvata con legge rinforzata, contiene una previsione che rinvia ad una successiva legge ordinaria (legge di bilancio per gli anni dal 2017 al 2019), che non richiederebbe una maggioranza qualificata per essere approvata, in violazione dell'art. 81 Cost. e della legge cost. n. 1 del 2012.

Risulterebbe infine lesa il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, comma secondo, Cost., in quanto verrebbe preclusa la realizzazione dei programmi di investimento per i quali i fondi vengono accantonati nel fondo vincolato di entrata.

2.- Con memoria depositata il 9 dicembre 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel presente giudizio, concludendo per il rigetto del ricorso.

2.1.- Con specifico riferimento all'art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016, l'Avvocatura generale dello Stato chiarisce che, nello specificare al primo periodo quali sono le entrate finali e le spese finali che rientrano nel computo del saldo di finanza pubblica indicato nell'art. 9, comma 1, della legge n. 243 del 2012, la norma censurata prevederebbe una iniziale fase transitoria per gli anni 2017-2019, durante la quale spetta alla legge di bilancio disporre l'introduzione del fondo pluriennale vincolato nel calcolo del citato saldo, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale. A decorrere dall'esercizio finanziario 2020 è prevista quindi l'inclusione strutturale nel saldo di finanza pubblica del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa.

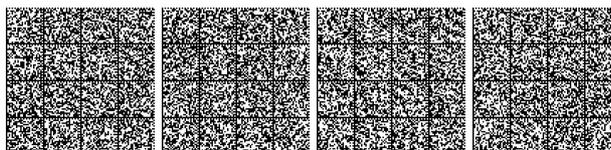
Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, il testo originario dell'art. 9, comma 1, della legge 243 del 2012 - in base al quale i bilanci delle Regioni, dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano: a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti - delineava un sistema di vincoli di finanza pubblica più stringente di quello risultante a seguito della norma impugnata, in quanto non comprendeva l'utilizzo del fondo pluriennale vincolato tra le voci di entrata e di spesa che costituivano l'equilibrio di bilancio.

Con l'Accordo sottoscritto il 15 ottobre 2014 fra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano, recepito dall'art. 1, comma 407, della legge n. 190 del 2014, i suddetti enti si sono impegnati a conseguire il riequilibrio di bilancio previsto dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012, recepito mediante la modifica dell'art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972. Per effetto di detta modifica, il comma 4-*quater* dell'art. 79 dello statuto di autonomia dispone, infatti, che, a decorrere dal 2016, la Regione autonoma e le Province autonome conseguono il pareggio di bilancio come definito dall'art. 9 citato.

Il medesimo comma 407 ha introdotto il comma 4-*octies* nell'art. 79 dello statuto speciale che ha obbligato la Regione e le Province autonome «a recepire con propria legge da emanare entro il 31 dicembre 2014, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118», che disciplina anche il fondo pluriennale.

Sarebbe pertanto evidente come la normativa impugnata, semplificando la definizione di equilibrio di bilancio e consentendo l'utilizzo del fondo pluriennale vincolato, abbia reso il sistema dei vincoli di finanza pubblica più favorevole agli enti territoriali.

2.2.- Peraltro, con riferimento alla disciplina transitoria per il triennio 2017-2019, andrebbe evidenziato che la legge n. 243 del 2012, allo scopo di attuare il principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, Cost., detta disposizioni programmatiche e di principio che, per loro natura, non incidono in maniera diretta sulle situazioni giuridiche soggettive, essendo a tal fine richiesta l'intermediazione di una successiva norma per la regolazione degli aspetti finanziari ed operativi direttamente connessi alla loro applicazione. Al momento della stesura della legge impugnata, tra l'altro, non si disponeva di elementi informativi puntuali che consentissero di valutare il reale impatto sulla finanza pubblica, in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, dell'inserimento a regime del fondo pluriennale vincolato negli equilibri di bilancio; pertanto il rinvio alla legge di bilancio deve essere interpretato, sul piano sostanziale, come impegno del legislatore a individuare la copertura di detto fondo



nel triennio 2017-2019, fermo restando l'inserimento di tale strumento contabile ai fini del pareggio di bilancio, mentre, sul piano formale, è stato necessario, in un'ottica prudenziale, provvedere a rinviare alla legge di bilancio 2017-2019 la gestione del periodo transitorio nel quale si sarebbero potuti valutare e coprire gli effetti dell'inclusione del fondo in parola negli equilibri di bilancio.

In particolare, al fine di valutare in concreto gli effetti sui saldi di finanza pubblica della predetta inclusione e di provvedere alla relativa copertura, si sarebbe reso necessario acquisire sia i dati definitivi del monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica di cui all'art.1, comma 719, della legge n. 208 del 2015, che i dati del monitoraggio degli andamenti dei bandi di gara completi delle informazioni riferite allo sviluppo teorico delle opere (stato di avanzamento dei lavori) e degli andamenti delle entrate finali: l'acquisizione di tali informazioni, avvenuta solo a decorrere del mese di agosto 2016, avrebbe difatti consentito di avere un quadro più preciso della operatività del fondo pluriennale vincolato e delle dinamiche del comportamento aggregato degli enti.

Alla luce delle precedenti considerazioni, sarebbe ragionevole, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, che l'interazione di tali fattori e il loro bilanciamento trovino composizione con la legge di bilancio che provvede a recepirne gli effetti coordinandoli con gli obiettivi di finanza pubblica, in funzione del rispetto degli impegni assunti in sede comunitaria.

2.3.- Tanto premesso, andrebbe ancora valutata l'ammissibilità del ricorso in considerazione dell'impatto, asseritamente peggiorativo, sul regime previdente.

In realtà, come dianzi illustrato, il vincolo del pareggio di bilancio, secondo la precedente versione dell'art. 9, richiamata nello statuto speciale, oltre ad essere più complesso (prevedendo, come illustrato, obblighi di pareggio anche in termini di cassa e in termini di saldo corrente), sarebbe stato più stringente rispetto a quello risultante in seguito alla modifica operata con la norma impugnata, dal momento che l'inclusione del fondo pluriennale vincolato tra gli aggregati rilevanti ai fini dell'unico saldo finale di competenza - operata con legge di bilancio per il primo triennio di applicazione della legge n. 243 del 2012, stante la necessità di rinvenire idonea copertura finanziaria; e a regime a decorrere dal 2020 - favorisce la programmazione degli investimenti e, in generale, la gestione di tutte le spese a valenza pluriennale.

Peraltro, andrebbe considerato che il disegno di legge di bilancio 2017 prevedrebbe, per il triennio 2017-2019, la copertura finanziaria degli effetti connessi all'inserimento del fondo, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente da indebitamento, ai fini della determinazione dell'equilibrio finale di competenza di cui all'art. 9 della legge n. 243 del 2012. Inoltre, specificatamente per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e per le Province autonome di Trento e Bolzano, il medesimo disegno di legge di bilancio prevede che il predetto fondo, come sopra determinato, rilevi anche ai fini della determinazione del saldo di competenza mista «eurocompatibile» di cui all'art. 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013)», tenuto conto che per gli anni 2017 e 2018, per i predetti enti, permangono i vincoli del patto di stabilità interno (ed il correlato regime sanzionatorio) in attuazione del citato Accordo sottoscritto con lo Stato il 5 ottobre 2014.

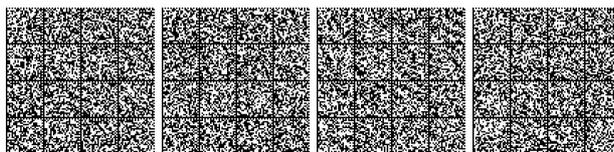
Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tali circostanze determinerebbero la cessazione della materia del contendere una volta che la legge di bilancio per il 2017 entrerà in vigore.

Quanto sin qui esposto, inoltre, determinerebbe l'inammissibilità del ricorso, per assenza del requisito della necessaria lesività della norma impugnata.

2.4.- Infine, riguardo alla lamentata violazione dei principi di autonomia finanziaria e di bilancio contenuti nello statuto speciale (ed, in particolare, del principio di autonomia finanziaria dal lato della spesa), l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia che la sentenza n. 88 del 2014 ha affermato la legittimità costituzionale delle norme che limitano i margini di manovra finanziaria degli enti territoriali, ivi comprese le autonomie speciali, in attuazione delle disposizioni costituzionali sul principio di equilibrio di bilancio e sulle relative norme attuative esplicitate nella legge n. 243 del 2012, proprio in forza del diretto legame tra legge rinforzata e legge cost. n. 1 del 2012.

L'introduzione nella Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio rappresenterebbe difatti lo strumento per assicurare, tenendo conto dell'andamento ciclico dell'economia, il pareggio del conto economico delle pubbliche amministrazioni, rilevante al fine del rispetto dei livelli di indebitamento e di debito pubblico indicati dal Patto di stabilità e crescita in attuazione dell'ordinamento comunitario.

Detta riforma - che impone vincoli non solo allo Stato, ma anche a tutte le pubbliche amministrazioni che concorrono al bilancio consolidato, nel rispetto degli impegni assunti in sede sovranazionale - poggia pertanto anche sui principi di solidarietà e di uguaglianza nonché sugli artt. 5, 11, 117, primo comma, 119 e 120 Cost.



3.- Con distinti ricorsi, notificati il 28 ottobre 2016 e depositati il successivo 4 novembre, anche la Provincia autonoma di Trento (r. ric. n. 69 del 2016) e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (r. ric. n. 70 del 2016), hanno impugnato, tra gli altri, l'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge n. 164 del 2016.

La Provincia autonoma di Trento ha dedotto la violazione degli artt. 8, 16, 79, 104, dello statuto speciale nonché degli artt. 3, 97, secondo comma, 117, terzo comma, 119, 120 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La Regione autonoma Trentino-Alto Adige ha, a sua volta, dedotto la lesione degli artt. 4, 16, 79 e 84 dello statuto speciale, nonché degli artt. 3, 97, secondo comma, 117, terzo comma, 119 e 120, anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Premesso il contenuto della legge impugnata e, in particolare, della disposizione in esame, le ricorrenti precisano di censurarne esclusivamente il secondo e terzo periodo, nella parte in cui pongono limiti temporali, procedurali e materiali per l'utilizzo del fondo pluriennale di bilancio con motivazioni analoghe a quelle svolte nel ricorso della Provincia autonoma di Bolzano.

Rammentano, a riguardo, che il fondo pluriennale vincolato è una posta di bilancio che è stata introdotta in esecuzione dei principi statali di armonizzazione dei bilanci pubblici dettati dal d.lgs. n. 118 del 2011 ed è costituito da risorse già accertate e già impegnate in esercizi precedenti, ma destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente che diventeranno esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata: esso, dunque, rappresenta un saldo finanziario a garanzia della copertura di spese imputate ad esercizi successivi a quello in corso e configura lo strumento tecnico per ricollocare su tali esercizi spese già impegnate, relativamente alle quali sussiste un'obbligazione giuridicamente perfezionata (e quindi un vincolo ad effettuare i relativi pagamenti), che, tuttavia, giungeranno a scadenza negli esercizi sui quali vengono reimputate le spese. Tale reimputazione sarebbe obbligatoria ai sensi del d.lgs. n. 118 del 2011.

Trattandosi di spese già impegnate su esercizi precedenti, esse risulterebbero finanziariamente già coperte con le entrate di detti esercizi. Al riguardo, andrebbe tenuto conto anche del fatto che, in particolare, il bilancio della Provincia autonoma di Trento è sempre stato approvato in equilibrio.

Proprio per questa ragione, le regole dell'armonizzazione prevederebbero che l'operazione di reimputazione delle spese sia accompagnata da quella delle relative entrate sui medesimi esercizi finanziari attraverso il fondo pluriennale, alimentato con le risorse degli anni in cui erano state impegnate le spese.

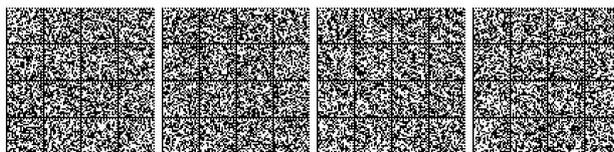
Già la legge n. 208 del 2015, ad avviso della ricorrente, aveva previsto il fondo pluriennale vincolato limitatamente all'anno 2016 (art. 1, comma 711, secondo periodo), con conseguente esclusione per gli anni successivi: tale esclusione è stata impugnata dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso iscritto al n. 20 del 2016.

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

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

Dette restrizioni, a partire dal 2017, determinerebbero un congelamento delle risorse pur disponibili, la cui utilizzazione era già stata programmata, al di fuori delle limitazioni imposte dalla regola del saldo non negativo di cui all'art. 9 della legge n. 243 del 2012, comportando innanzitutto una lesione della autonomia finanziaria della Provincia autonoma e della Regione autonoma ricorrente sul versante della spesa.

Tale principio sarebbe, difatti, immanente nello statuto speciale, dal momento che le risorse di cui agli artt. 70 e seguenti sono attribuite alla Regione autonoma e alle Province autonome per far fronte alle funzioni loro assegnate e le possibili limitazioni sono disciplinate esclusivamente dal successivo art. 79. In ogni caso, l'autonomia sul versante della spesa è espressamente enunciata dall'art. 119, primo comma, Cost., che viene in rilievo nel presente giudizio in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in quanto più favorevole.



D'altronde, la disposizione in esame non potrebbe essere giustificata dalle esigenze dell'equilibrio di bilancio.

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

Al contrario, sarebbe proprio la limitazione all'utilizzazione del fondo appositamente programmato per spese già impegnate, e che diventeranno esigibili negli esercizi successivi, a determinare un rischio per l'equilibrio del bilancio, giacché tale ostacolo comporterebbe la necessità di trovare altrove una copertura per tali spese, corrispondente ad obbligazioni giuridicamente vincolanti già assunte.

Sotto tale profilo, risulterebbe poi violato il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., in quanto, se non si rinvenisse anno per anno una nuova idonea copertura per le obbligazioni già assunte, verrebbe preclusa la realizzazione dei programmi di investimento per i quali i fondi sono accantonati nel fondo vincolato di entrata.

Parimenti leso sarebbe il principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3, primo comma, Cost., dal momento che le ricorrenti - che pur disporrebbero delle risorse necessarie al finanziamento di un investimento pluriennale - non potrebbero avere la certezza di poterlo onorare negli anni successivi, poiché è loro precluso contare sulle somme appositamente accantonate; la Provincia autonoma, inoltre, sarebbe indotta, in virtù di una disposizione legislativa, a rendersi inadempiente a fronte di obbligazioni legittimamente assunte e in origine dotate di piena copertura finanziaria.

Sarebbe inoltre evidente la ridondanza di tale violazione sull'esercizio di competenze costituzionalmente riservate alla Regione autonoma e alla Provincia autonoma ricorrenti come, ad esempio, le funzioni legislative ed amministrative che richiedono l'adozione di programmi di spesa, quali, per la Provincia autonoma: *a)* tra le competenze primarie, (art. 8, numeri 10, 17, 19, 25, 26, 27, 28 e art. 16, o se più favorevoli le analoghe competenze residuali ex art. 117, quarto comma, Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), l'edilizia pubblica; la viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciali; l'assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali; l'assistenza e beneficenza pubblica; la scuola materna e l'assistenza scolastica; l'edilizia scolastica; *b)* per le competenze legislative concorrenti, l'igiene e sanità (o, se più favorevole, la tutela della salute ex art. 117, terzo comma, Cost., combinato con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001); per la Regione autonoma: *a)* tra le competenze primarie (artt. 4, numeri 1,4,6,10 e, per le competenze amministrative, art. 16 dello statuto speciale), il personale regionale, le espropriazioni per pubblica utilità non riguardanti opere a carico prevalente e diretto dello Stato o materie di competenza provinciale, i servizi antincendi, i contributi di miglioria in relazione ad opere pubbliche eseguite dagli altri enti pubblici compresi nell'ambito del territorio regionale; *b)* tra le competenze integrative (art. 6 dello statuto speciale), la previdenza e le assicurazioni sociali.

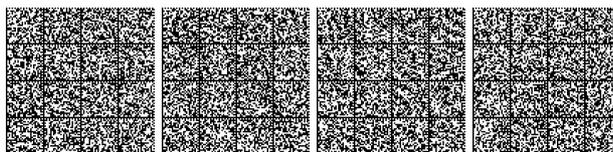
Peraltro, ad avviso delle ricorrenti, tali limitazioni alla computabilità del fondo pluriennale vincolato sarebbero incostituzionali anche laddove dovessero ritenersi funzionali e strumentali alla sostenibilità del debito pubblico, sia sulla base dei parametri costituzionali (art. 5, comma 2, lettera c, della legge cost. n. 1 del 2012; principi di eguaglianza, ragionevolezza e leale collaborazione), sia di quelli statutari.

4.- Con memorie depositate il 7 dicembre 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito svolgendo le medesime argomentazioni di cui al ricorso n. 68 del 2016.

5.- Con ricorso notificato il 28 ottobre 2016 e depositato il 4 novembre 2016, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato il medesimo art. 1, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 164 del 2016, per violazione degli artt. 4, 8, 48, 49, 51, 63 e 65 dello statuto speciale approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) nonché delle relative norme di attuazione; degli artt. 3, 81, 97, primo comma, 117, terzo e quarto comma, e 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., anche in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; nonché dell'art. 5, comma 2, lettera *c)* della legge cost. n. 1 del 2012.

5.1.- Dopo aver premesso il contenuto della legge censurata e, in particolare, dell'art. 1, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 164 del 2016, che ha introdotto l'art. 9, comma 1-*bis*, della legge n. 243 del 2012, la Regione autonoma ne impugna, innanzitutto il primo periodo.

Esso individua, ai fini dell'equilibrio di bilancio, le entrate finali come quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal d.lgs. n.118 del 2011, vale a dire le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo 1); trasferimenti correnti (Titolo 2); entrate extratributarie (Titolo 3); entrate in conto capitale (Titolo 4); entrate da riduzione di attività finanziarie (Titolo 5).



La ricorrente osserva che tra le entrate finali che possono essere prese in considerazione ai fini dell'equilibrio di bilancio non è menzionato l'eventuale avanzo dell'esercizio precedente.

L'omessa menzione di tale posta di bilancio è oggetto della odierna impugnazione.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dubita, difatti, che la mancata espressa menzione dell'eventuale avanzo di amministrazione possa essere intesa nel senso di divieto di utilizzazione, nel calcolo del bilancio in equilibrio, dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente. Tale ipotesi interpretativa potrebbe ritenersi confermata, sul piano sistematico, da quanto dispone l'art. 2, comma 1, lettera *a*), della medesima legge n. 164 del 2015 - parimenti impugnato dalla ricorrente con diversa censura - che parrebbe consentire l'utilizzo degli avanzi di amministrazione soltanto sulla base di intese concluse in ambito regionale.

Nel caso venisse fornita un'interpretazione in tal senso, la Regione ricorrente lamenta ingenti effetti negativi, dal momento che essa vanta la presenza di grandi gruppi societari e, di conseguenza, un'estrema variabilità dell'entrate, costituite, principalmente, dalla compartecipazione ai tributi erariali.

Detta variabilità non sarebbe prevedibile dalla Regione, né programmabile ex ante, dal momento che essa ha contezza della entità della compartecipazione di sua spettanza solo a versamento avvenuto, secondo quanto previsto dalle norme di attuazione dello statuto speciale.

La combinazione delle regole costituzionali sulla finanza regionale con la particolare composizione dei soggetti passivi d'imposta, che rende mutevole la massa imponibile, e con i meccanismi di trasmissioni dei dati normativamente previsti comporta la fisiologica formazione di avanzi di bilancio (o disavanzi), i quali dovrebbero trovare la necessaria corrispondenza tra le voci di entrata dell'anno seguente utili ai fini del pareggio di bilancio. Diversamente, la disposizione sarebbe, ad avviso della Regione ricorrente, lesiva della propria autonomia finanziaria ed illegittima sotto diversi profili.

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

La disposizione sarebbe dunque lesiva delle norme dello statuto speciale nelle quali è fondata la sua autonomia finanziaria, e dunque delle norme contenute nel Titolo IV, e, in particolare, dell'art. 48, che costruisce la finanza dell'ente come una finanza propria della Regione autonoma; dell'art. 49, che attribuisce alla Regione autonoma quote dei tributi erariali; dell'art. 51, che individua le altre entrate della Regione autonoma; dell'art. 63, ultimo comma, che consente modifiche alle norme predette solo con il procedimento negoziato ivi previsto.

Sarebbero inoltre violate anche le corrispondenti norme sull'autonomia finanziaria e patrimoniale della Regione autonoma contenute nell'art. 119, commi primo, secondo e sesto, Cost., anche in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, ove più favorevole.

La sottrazione materiale di risorse risulterebbe lesiva anche del principio dell'accordo, in applicazione del metodo pattizio che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia: principio sotteso agli artt. 63 e 65 (in tema di procedura negoziata per l'approvazione delle norme di attuazione) dello statuto speciale, nonché alle norme di attuazione contenute nel d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), nel decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 8 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114, concernente la finanza regionale); nel decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), e ribadito, con riferimento a tutte le Regioni a statuto speciale, dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

D'altro canto, la disposizione impugnata non potrebbe essere nemmeno giustificata con le esigenze della solidarietà nazionale menzionate dall'art. 48 dello statuto, o con le esigenze di concorso della Regione autonoma alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, menzionate dagli artt. 81, sesto comma, e 97, primo comma, Cost., nonché dall'art. 5, comma 2, della legge cost. n. 1 del 2012.

Qualora, difatti, l'avanzo di amministrazione venisse «sterilizzato» ai fini dell'equilibrio del bilancio regionale allo scopo di essere poi riversato e contabilizzato nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, ai fini della rendicontazione europea, ciò violerebbe molteplici parametri costituzionali.

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



Tale principio si ricava dagli artt. 81, primo comma, 119, primo comma, Cost., e 97, primo comma, Cost., che la Regione autonoma sarebbe legittimata a far valere sia perché l'equilibrio dei rispettivi bilanci è considerato una sorta di garanzia reciproca che tutti i livelli di Governo mutuamente si prestano, sia perché la considerazione dell'equilibrio di bilancio come un equilibrio complessivo, creato anche attraverso la sterilizzazione degli avanzi di amministrazione, ha un ovvio impatto sull'autonomia finanziaria della medesima Regione, la quale si vede impossibilitata ad utilizzare ai fini del pareggio il saldo favorevole realizzato a consuntivo dell'esercizio precedente.

In secondo luogo, sarebbe violato anche il principio di veridicità e di trasparenza dei bilanci e di responsabilità politica per gli stessi, implicito, oltre che nel richiamato art. 81 Cost., nelle norme statutarie che riservano al Consiglio regionale l'approvazione dei bilanci (artt. 7 e 25, commi primo e quarto). Ed infatti, l'organo rappresentativo, che risponde al corpo elettorale, si troverebbe a dover approvare un bilancio non trasparente e non veritiero, perché l'avanzo degli esercizi precedenti, pur registrato nelle scritture contabili della Regione autonoma, non sarebbe utilizzabile ai fini del pareggio di bilancio, ma imputato al consolidamento dei conti della pubblica amministrazione.

L'elettore verrebbe così privato della possibilità di comprendere l'effettivo andamento della finanza regionale e di valutare corrispondentemente l'operato degli amministratori e dei rappresentanti eletti, in base a quanto già statuito da questa Corte nella sentenza n. 188 del 2016.

In terzo luogo, sarebbe violato anche il principio sotteso all'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, che vuole appositamente regolate le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, in quanto non potrebbe considerarsi regolazione quello che è solo un effetto indiretto di una regola contabile, non a caso contenuta in una disposizione che non si occupa del concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico.

Sotto tale profilo risulterebbero inoltre violati il principio di ragionevolezza ed il principio di eguaglianza, poiché la norma produce effetti del tutto casuali e non correlati da un'autentica "capacità contributiva" dell'ente, dal momento che la presenza di un avanzo di amministrazione non è di per sé sintomatica di una situazione finanziaria dell'ente realmente buona, né significa che l'avanzo possa essere contabilizzato a servizio del debito consolidato delle amministrazioni pubbliche.

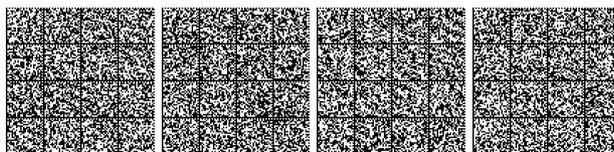
Questo rilievo di irragionevolezza sarebbe confermato dal fatto che la norma impugnata si pone in contrasto con la logica interna del sistema delineato dalla legge rinforzata n. 243 del 2012, che configura, all'art. 3, comma 2, il pareggio di bilancio come un obiettivo di medio termine.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sarebbe, difatti, ostacolata nel raggiungimento di questo obiettivo dalla permanente sottrazione alla propria disponibilità delle risorse che pure statutariamente le spettano, ma che non potrebbe ragionevolmente riuscire a impiegare nell'anno di riscossione per la struttura stessa del meccanismo della riscossione.

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

5.2.- Vengono, inoltre, impugnati il secondo ed il terzo periodo della disposizione in esame, concernenti la limitazione all'utilizzo del fondo pluriennale vincolato, con motivazioni analoghe ai precedenti ricorsi.

Riguardo ai parametri propri della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è dedotta, in particolare, la violazione degli artt. 48 (sul carattere proprio della finanza regionale), 49 (sulla spettanza delle quote di tributi erariali) e 51 (sulle altre entrate regionali) dello statuto speciale, dal momento che l'attribuzione alla Regione autonoma di determinate entrate implica che di esse l'ente possa disporre; nonché la violazione dell'art. 119, primo comma, Cost., che espressamente sancisce l'autonomia di spesa, invocato in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, se più favorevole.



Quanto alla ridondanza sull'esercizio di competenze costituzionalmente riservate alla Regione autonoma, richiamato quanto dedotto al punto che precede, e in particolare, in relazione alle competenze che normalmente richiedono l'adozione di programmi di spesa, verrebbero, specificamente, in rilievo le competenze in materia di viabilità o di lavori pubblici di interesse locale e regionale, di trasporti di interesse regionale e di sanità.

6.- Con memoria depositata il 7 dicembre 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel presente giudizio, concludendo per l'inammissibilità o comunque per l'infondatezza del ricorso.

6.1.- Per quanto concerne specificamente la censura attinente l'omessa menzione dell'avanzo di amministrazione tra le entrate finali rilevanti nell'equilibrio di bilancio e nella conseguente impossibilità di utilizzare il proprio avanzo di amministrazione ai fini del pareggio di bilancio, rammenta che già il testo originario della legge n. 243 del 2012, emanata nell'esercizio della delega contenuta nella legge costituzionale n. 1 del 2012, avente ad oggetto la declinazione delle «norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci», aveva provveduto ad individuare i saldi rilevanti ai fini dell'equilibrio di bilancio.

Le voci di bilancio che concorrono alla formazione delle entrate finali e delle spese finali risultano dagli schemi di contabilità regionale previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011; in particolare gli allegati 9 e 10 di tale decreto riportano gli schemi, rispettivamente, del bilancio di previsione e del rendiconto di gestione.

In tale ambito, il quadro generale riassuntivo evidenzia che le entrate finali sono la somma dei Titoli I, II, III, IV e V, mentre le spese finali sono la somma dei Titoli I, II, e III.

Dal combinato disposto dell'originario art. 9, comma 1, della legge n. 243 del 2012, che definiva l'equilibrio di bilancio, e degli allegati 9 e 10 al d.lgs. n. 118 del 2011, risulterebbe che l'avanzo di amministrazione non risultava ricompreso fra le voci di entrata che costituivano gli equilibri di bilancio, declinati attraverso il rispetto dei quattro saldi.

Tale articolazione del vincolo previsto dalla legge n. 243 del 2012 - che non include né il risultato d'amministrazione dell'anno precedente né il fondo pluriennale vincolato - risponderebbe all'esigenza di coordinare le regole di finanza pubblica cui sono sottoposti gli enti territoriali con le regole europee della competenza economica, secondo cui gli avanzi di amministrazione realizzati in esercizi precedenti non sono conteggiati ai fini del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche utilizzato per la verifica del rispetto dei vincoli europei.

Ne consegue che l'eventuale avanzo non può essere imputato al consolidamento dei conti delle amministrazioni pubbliche pur restando nella piena disponibilità degli enti.

Le censure sarebbero, dunque, innanzitutto inammissibili, in quanto l'esclusione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente dalle poste utili ai fini dell'equilibrio di bilancio non è un effetto della norma impugnata, che si limita a ribadire tale disciplina, ma discende dalle previgenti disposizioni.

Sarebbero comunque infondate le doglianze concernenti la compressione dell'autonomia finanziaria sollevate in relazione agli artt. 48, 49, 51 e 63 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dal momento che le regole di finanza pubblica sono connotate da una generalità non derogabile in favore di singoli enti.

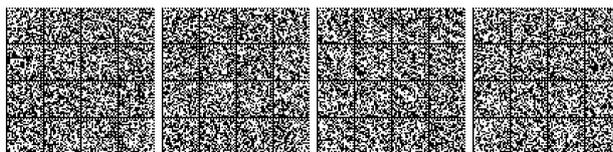
Le segnalate difficoltà della Regione autonoma nel raggiungimento dell'equilibrio, dovute alla variabilità delle proprie entrate compartecipate, non potrebbero, difatti, trovare soluzione nell'ambito delle regole generali di finanza pubblica, bensì attraverso l'introduzione di meccanismi correttivi nell'attribuzione alla Regione autonoma del gettito da compartecipazione ai tributi erariali, ovvero attraverso una modifica statutaria che sancisca il passaggio dal gettito riscosso al gettito maturato, vale a dire all'attribuzione del gettito il cui presupposto di imposta si verifica nel territorio della Regione autonoma, come già avvenuto per le altre Regioni a statuto speciale.

Peraltro, andrebbe evidenziato che le nuove regole di finanza pubblica introdotte con la legge n. 164 del 2016 avrebbero un effetto migliorativo del quadro previgente in quanto ampliano, attraverso gli strumenti di flessibilità previsti dalla nuova versione dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, le facoltà di spesa degli enti territoriali consentendo agli stessi l'utilizzo del risultato di amministrazione degli esercizi precedenti per finanziare operazioni di investimento non solo nel rispetto del proprio saldo, ma anche attraverso le intese concluse in ambito regionale (comma 3) o mediante la partecipazione ai patti di solidarietà nazionali (comma 4).

Ciò al fine di incentivare le spese di investimento favorendo il pieno utilizzo della capacità di spesa degli enti.

Anche sotto tale profilo parrebbe mancare il requisito della sostanziale lesività.

6.2.- In relazione al secondo e al terzo periodo della disposizione impugnata, concernenti la limitazione all'utilizzo del fondo pluriennale vincolato, sono svolte le medesime difese dei ricorsi n. 68, 69 e 70.



7.- Infine, con ricorso notificato il 28 ottobre - 2 novembre 2016 e depositato il successivo 7 novembre la Regione Veneto ha impugnato, in riferimento agli artt. 5 e 114 Cost. «e mediatamente» agli artt. 117-120 Cost., l'art. 1, comma 1, lettera e), della legge n. 164 del 2016, che attribuisce alla legge dello Stato la determinazione di premi e di sanzioni da applicare alle Regioni, ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, in relazione alle disposizioni di cui all'art. 9 della legge n. 243 del 2012, dirette a disciplinare l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali.

Secondo la Regione Veneto, nel rinnovato quadro costituzionale che prevede a carico di tutti gli enti l'obbligo di assicurare l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, la competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, il rapporto tra lo Stato e le autonomie territoriali costituzionalmente riconosciute, non potrebbe reputarsi alterato al punto tale da ritenere che le Regioni e gli altri enti locali «siano sottoposti ad una disciplina pedagogica da parte dello Stato, legittimato a castigare e ricompensare la loro condotta».

L'art. 114 Cost., difatti, disegnerebbe un'architettura istituzionale che riconosce pari dignità a tutte le articolazioni della Repubblica.

Al contrario, «la previsione di “premi” e “sanzioni”, dal sapore “paternalista”», si fonderebbe su un regime di relazioni tra l'amministrazione dello Stato e gli enti territoriali non paritetico, né rispettoso della autonoma responsabilità alla quale anche i secondi sono tenuti.

Inoltre, tale impostazione produrrebbe effetti in danno del cittadino, in ragione del solo fatto di risiedere in un dato ambito territoriale.

Se, difatti, come affermato da questa Corte, «i margini costituzionalmente tutelati dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione si riducono, quando essa ha trasgredito agli obblighi legittimamente imposti dalla legislazione dello Stato, al fine di garantire la tenuta della finanza pubblica allargata» (sentenze n. 219 del 2013; nello stesso senso è richiamata la sentenza n. 155 del 2011), tuttavia, tale compressione dell'autonomia decisionale degli enti territoriali non giustificerebbe la previsione di un sistema premiale/sanzionatorio. Esso dovrebbe, invece, limitarsi esclusivamente a «contromisure compensative o sostitutive che non determinino un danno per il cittadino, ma scindano la sanzione sulla responsabilità politica e/o amministrativa dall'interesse che ha la collettività di beneficiare dello stesso trattamento e delle stesse risorse su tutto il territorio nazionale».

Infine, il richiamo al principio di proporzionalità, previsto, peraltro, impropriamente anche con riguardo al rapporto tra premi e sanzioni e non solo tra sanzioni e violazioni, non sarebbe in grado di modificare la natura di detto sistema premiale/sanzionatorio.

7.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito con memoria depositata il 7 dicembre 2016 e ha dedotto, a riguardo, l'infondatezza della censura in quanto sembra attribuire rilievo determinante alla terminologia utilizzata dal legislatore statale più che al contenuto sostanziale della nuova disposizione introdotta.

In particolare, la ricorrente non avrebbe considerato che la disposizione impugnata avrebbe, innanzitutto, una finalità di garanzia per gli enti territoriali, attraverso l'introduzione del principio di proporzionalità nella determinazione delle sanzioni e dei premi. Essa assolverebbe, inoltre, ad una finalità di miglioramento della situazione finanziaria degli enti territoriali, attraverso l'introduzione della lettera c), che destina i proventi delle sanzioni al finanziamento di premi a favore degli enti del medesimo comparto che hanno rispettato i propri obiettivi.

Ha quindi concluso quindi per il rigetto del ricorso.

8.- Con memorie depositate in prossimità dell'udienza pubblica tutte le ricorrenti hanno replicato alle deduzioni del Presidente del Consiglio dei ministri.

8.1.- In particolare, la Provincia autonoma di Bolzano evidenzia che, contrariamente all'assunto della difesa erariale, secondo il quale le nuove disposizioni favorirebbero la programmazione degli investimenti e, in generale, la gestione di tutte le spese a valenza pluriennale, le disposizioni impuginate avrebbero posto limiti per l'utilizzo del fondo pluriennale vincolato, in virtù dei quali si verificherebbe, a partire dal 2017, un congelamento delle risorse pur disponibili, la cui utilizzazione era già stata programmata, al di fuori delle limitazioni imposte dalla regola del saldo non negativo di cui all'art. 9 della legge n. 243 del 2012.



8.2.- La Provincia autonoma di Trento e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, a loro volta, contestano innanzitutto l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di lesività delle norme impugnate in quanto basata su due assunti entrambi non fondati: quello secondo il quale, prima delle modifiche introdotte dalla legge n. 164 del 2016, l'art. 9 della legge n. 243 del 2012 non consentiva l'utilizzazione del fondo pluriennale vincolato e quello per cui l'impugnazione della Provincia autonoma sarebbe diretta a contestare una norma favorevole che consentirebbe espressamente l'utilizzazione del fondo pluriennale vincolato.

Al contrario, l'art. 9 della legge n. 243 del 2012 non avrebbe impedito all'ente di utilizzare il proprio fondo pluriennale vincolato, in quanto, prima della sua modifica ad opera dell'art. 1 della legge n. 164 del 2016, esso non definiva le entrate finali e le uscite finali e, soprattutto, non poneva limiti all'utilizzo del fondo pluriennale vincolato.

Peraltro, non sarebbe oggetto di contestazione la norma che prevede l'utilizzabilità del fondo ai fini dell'equilibrio di bilancio, bensì solamente le limitazioni di ordine materiale, temporale e procedurale che il legislatore ha apposto a tale utilizzo.

Le ricorrenti contestano inoltre l'assenza di interesse a ricorrere, secondo quanto ritiene l'Avvocatura generale dello Stato allegando una supposta "natura programmatica" o "di principio" delle disposizioni impugnate: al contrario le norme contenute nell'art. 9, comma *l-bis*, della legge n. 243 del 2012 avrebbero fin da subito inibito l'utilizzo - ai fini dell'equilibrio di bilancio - del predetto fondo, la cui considerazione (agli stessi fini) è stata possibile soltanto con l'approvazione della legge di bilancio 2017.

Osserva al riguardo che la norma impugnata consente alla legge di bilancio di compiere di volta e in volta la valutazione dell'utilizzabilità del fondo pluriennale vincolato: nulla escluderebbe, dunque, che nelle prossime leggi di bilancio, avvalendosi della autorizzazione ad esso conferita, il legislatore ordinario muti il proprio indirizzo ed escluda tale possibilità, anche con riferimento al 2018 o al 2019.

Diversamente, qualora fosse accolta la censura sollevata dalla Provincia autonoma sulla legge rinforzata, il fondo pluriennale vincolato cesserebbe di essere una posta di bilancio di cui il legislatore statale potrebbe liberamente disporre, includendola od escludendola dal computo degli aggregati significativi agli effetti dell'equilibrio di bilancio secondo valutazioni occasionali di politica finanziaria.

8.3.- Anche la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ritiene che l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di lesività delle norme impugnate sia infondata, in quanto si basa sull'erronea premessa per cui il testo previgente dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012 avrebbe precluso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione ai fini dell'equilibrio di bilancio.

Osserva, inoltre, che, se anche le disposizioni censurate fossero ritenute migliorative dell'assetto precedente, ciò non farebbe venire meno l'interesse ad impugnare (è in proposito richiamata la sentenza n. 222 del 2013).

Nel merito, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contesta l'argomento per cui le regole di finanza pubblica sarebbero necessariamente connotate da generalità, in quanto esso negherebbe un carattere essenziale della specialità regionale e, in particolare, per quanto concerne le regole sull'avanzo di amministrazione, esso sarebbe smentito proprio in relazione alle regole sugli usi dell'avanzo di amministrazione contenute nell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, di cui la Regione ricorrente ha impugnato il novellato comma 3.

8.4.- La Regione Veneto ribadisce, infine, che la previsione di un mero sistema premiale-sanzionatorio non determinerebbe alcun effetto di garanzia né di miglioramento della situazione finanziaria degli enti territoriali ma aggraverebbe la condizione degli enti in difficoltà a vantaggio degli altri perché determinerebbe una penalizzazione destinata a risolversi a danno del cittadino.

Inoltre, la sanzione sarebbe ingiusta e irrazionale, in quanto colpirebbe gli enti che, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, presentano un "saldo negativo" tra le entrate e le spese finali, a prescindere da una "colpa" e sul «semplice presupposto oggettivo del fatto di "inadempimento"». Le norme impugnate avrebbero invece dovuto prevedere misure compensative o sostitutive, idonee a garantire il ripianamento e non certo ad aggravare la «deficienza finanziario-contabile» degli enti inadempienti che finirebbe per accrescere il divario esistente tra enti territoriali.



*Considerato in diritto*

1.- La Provincia autonoma di Bolzano (r. ric. n. 68 del 2016) ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), che introduce nell'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), il comma 1-*bis*, in riferimento agli artt. 16, 79, 80, 81, 83 e 84 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol), e all'art. 16 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), nonché agli artt. 81, 97, secondo comma, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

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

Le norme statutarie attribuirebbero alla Provincia autonoma di Bolzano la potestà legislativa esclusiva (artt. 8 e 9), e la corrispondente potestà amministrativa, in materia di finanza locale, nonché il coordinamento della finanza pubblica provinciale che comprende la finanza locale.

L'accordo del 15 ottobre 2014, cosiddetto "patto di garanzia", tra lo Stato, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano prevederebbe che nei confronti della Regione e delle Province autonome e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non siano applicabili disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti al patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal Titolo VI dello statuto speciale di autonomia.

Il fondo pluriennale vincolato sarebbe una posta di bilancio introdotta dalla nuova disciplina in materia di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), che troverebbe applicazione anche nella Provincia autonoma di Bolzano nel 2016. Esso rappresenterebbe lo strumento per reimputare su esercizi successivi spese già impegnate ma non ancora giunte a scadenza. Trattandosi di spese già impegnate su esercizi precedenti, esse risulterebbero finanziariamente già coperte con le entrate di detti esercizi, anche in considerazione del fatto che il bilancio della Provincia autonoma di Bolzano è sempre stato approvato in equilibrio. Secondo la ricorrente, l'introduzione di restrizioni all'utilizzo del citato fondo per il periodo 2017-2019, nonché la possibilità, dal 2020, di iscrivere il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa solo per la parte finanziata da entrate finali, si sostanzierebbe nella limitazione o nell'impossibilità, a decorrere dal 2017, di utilizzare risorse già destinate negli esercizi precedenti al finanziamento di spese oggetto di riprogrammazione, con conseguente necessità di utilizzare a loro copertura nuove entrate dell'anno sul quale vengono riprogrammate le spese, che diversamente avrebbero potuto essere altrimenti impiegate per nuovi interventi, con conseguente lesione dei principi di cui agli artt. 81 e 119 Cost.

Attraverso il descritto meccanismo contabile si concretizzerebbe una violazione dei principi di autonomia finanziaria e di bilancio contenuti nel Titolo VI dello statuto e, in particolare, del principio di autonomia finanziaria dal lato della spesa.

Risulterebbe infine lesa il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., in quanto verrebbe preclusa la realizzazione dei programmi di investimento per i quali le risorse vengono accantonati nel fondo pluriennale vincolato di entrata.

1.1.- Costituendosi in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che l'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge n. 164 del 2016, nello specificare al primo periodo quali sono le entrate finali e le spese finali che rientrano nel computo del saldo di finanza pubblica indicato nell'art. 9, comma 1, della legge n. 243 del 2012 prevederebbe un'iniziale fase transitoria per gli anni 2017-2019, durante la quale spetterebbe alla legge di bilancio disporre l'introduzione del fondo pluriennale vincolato nel calcolo del citato saldo, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale. A decorrere dall'esercizio finanziario 2020 sarebbe quindi prevista l'inclusione strutturale nel saldo di finanza pubblica del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa.



Sarebbe pertanto evidente come la normativa impugnata, semplificando la definizione di equilibrio di bilancio e consentendo l'utilizzo del fondo pluriennale vincolato, abbia reso il sistema dei vincoli di finanza pubblica più favorevole agli enti territoriali.

Al momento della stesura della legge impugnata, tra l'altro, non si disponeva di elementi informativi puntuali che consentissero di valutare il reale impatto sulla finanza pubblica, in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, dell'inserimento a regime del fondo pluriennale vincolato negli equilibri di bilancio; pertanto, il rinvio alla legge di bilancio dovrebbe essere interpretato, sul piano sostanziale, come impegno del legislatore a individuare la copertura di detto fondo nel triennio 2017-2019, fermo restando l'inserimento di tale strumento contabile ai fini del pareggio di bilancio, mentre, sul piano formale, sarebbe stato necessario, in un'ottica prudenziale, provvedere a rinviare alla legge di bilancio 2017-2019 la gestione del periodo transitorio nel quale si sarebbero potuti valutare e coprire gli effetti dell'inclusione del fondo in parola negli equilibri di bilancio.

2.- Anche la Provincia autonoma di Trento (r. ric. n. 69 del 2016) e la Regione autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol (r. ric. n. 70 del 2016) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, del medesimo art. 1, comma 1, lettera *b*), e, in particolare, del secondo e del terzo periodo, in riferimento, la prima ricorrente, agli artt. 8, 16, 79 e 104 del d.P.R. n. 670 del 1972, nonché agli artt. 3, 97, secondo comma, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3; la seconda ricorrente in riferimento agli artt. 4, 16, 79 e 84 del medesimo statuto di autonomia, nonché agli artt. 3, 97, secondo comma, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

Le ricorrenti precisano di censurare esclusivamente il secondo e il terzo periodo della disposizione, nella parte in cui pongono limiti temporali, procedurali e materiali per l'utilizzo del fondo pluriennale di bilancio, con motivazioni analoghe a quelle svolte dalla Provincia autonoma di Bolzano nel ricorso da essa proposto.

Rammentano, al riguardo, che il fondo pluriennale vincolato è una posta di bilancio che è stata introdotta in esecuzione dei principi statali di armonizzazione dei bilanci pubblici dettati dal d.lgs. n. 118 del 2011 e sarebbe costituito da risorse già accertate e già impegnate in esercizi precedenti, ma destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente che diventeranno esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata: esso, dunque, rappresenterebbe un saldo finanziario a garanzia della copertura di spese imputate a esercizi successivi a quello in corso e configurerebbe lo strumento tecnico per ricollocare su tali esercizi spese già impegnate, relativamente alle quali sussiste un'obbligazione giuridicamente perfezionata (e quindi un vincolo a effettuare i relativi pagamenti), che, tuttavia, giungeranno a scadenza negli esercizi sui quali vengono reimputate le spese. Tale reimputazione sarebbe obbligatoria ai sensi del d.lgs. n. 118 del 2011.

Trattandosi di spese già impegnate su esercizi precedenti, esse risulterebbero finanziariamente già coperte con le entrate di detti esercizi. Al riguardo, andrebbe tenuto conto anche del fatto che, in particolare, il bilancio della Provincia autonoma di Trento sarebbe sempre stato approvato in equilibrio.

Proprio per questa ragione, le regole dell'armonizzazione prevederebbero che l'operazione di reimputazione delle spese sia accompagnata da quella delle relative entrate sui medesimi esercizi finanziari attraverso il fondo pluriennale, alimentato con le risorse degli anni in cui sono state impegnate le spese.

Le esposte limitazioni si tradurrebbero nel condizionamento della possibilità di utilizzare le risorse già destinate negli esercizi precedenti al finanziamento delle spese programmate, e ciò determinerebbe, secondo la ricorrente, la necessità che per la copertura di tali spese debbano essere utilizzate nuove entrate dell'anno sul quale vengono sostenute le spese: nuove entrate che diversamente avrebbero potuto essere impiegate per diversi interventi.

Dette restrizioni, a partire dal 2017, determinerebbero un congelamento delle risorse pur disponibili, la cui utilizzazione sarebbe già stata programmata, al di fuori delle limitazioni imposte dalla regola del saldo non negativo di cui all'art. 9 della legge n. 243 del 2012, comportando innanzitutto una lesione della autonomia finanziaria della Provincia autonoma e della Regione autonoma sul versante della spesa. Tale principio sarebbe, difatti, immanente nello statuto, dal momento che le risorse di cui agli artt. 70 e seguenti sarebbero attribuite alla Regione autonoma e alle Province autonome per far fronte alle funzioni loro assegnate, e le possibili limitazioni sarebbero disciplinate esclusivamente dal successivo art. 79. In ogni caso, sarebbe lesa l'autonomia sul versante della spesa, che è espressamente enunciata dall'art. 119, primo comma, Cost., evocato a parametro in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Al contrario, sarebbe proprio la limitazione all'utilizzazione del fondo appositamente programmato per spese già impegnate - e che diventeranno esigibili negli esercizi successivi - a determinare un rischio per l'equilibrio del bilancio, giacché tale ostacolo comporterebbe la necessità di reperire altrove una copertura per tali spese, corrispondente a obbligazioni giuridicamente vincolanti già assunte.



Sotto tale profilo, risulterebbe poi violato il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost., in quanto, se non si rinvenisse anno per anno una nuova idonea copertura per le obbligazioni già insorte, verrebbe preclusa la realizzazione dei programmi di investimento per i quali le risorse sono accantonate nel fondo vincolato di entrata.

Parimenti leso sarebbe il principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3, primo comma, Cost., dal momento che le ricorrenti - pur disponendo dei fondi necessari al finanziamento di un investimento pluriennale - non potrebbero avere la certezza di poterlo supportare negli anni successivi, poiché sarebbe loro precluso di disporre delle somme appositamente accantonate; la Provincia autonoma di Trento, inoltre, sarebbe indotta, in virtù di una disposizione legislativa, a rendersi inadempiente a fronte di obbligazioni legittimamente assunte e in origine dotate di piena copertura finanziaria.

Sarebbe inoltre evidente la ridondanza di tale violazione sull'esercizio di competenze costituzionalmente riservate alla Regione autonoma e alla Provincia autonoma con riferimento ai parametri statutari e alle norme contenute nel titolo V della Costituzione richiamati nei ricorsi.

Pertanto, ad avviso delle ricorrenti, tali limitazioni alla computabilità del fondo pluriennale vincolato sarebbero incostituzionali anche laddove dovessero ritenersi funzionali e strumentali alla sostenibilità del debito pubblico, sia sulla base dei parametri costituzionali (art. 5, comma 2, lettera c, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»; principi di eguaglianza, ragionevolezza e leale collaborazione), sia di quelli statutari.

2.1.- Costituendosi in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha svolto argomentazioni difensive del medesimo tenore di quelle sviluppate nei confronti del ricorso iscritto al r. ric. n. 68 del 2016.

3.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra le altre, dello stesso art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge n. 164 del 2016, primo periodo, ove inteso nel senso di divieto di utilizzazione, nel calcolo del bilancio in equilibrio, dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, nonché degli ulteriori periodi del medesimo articolo, in riferimento agli artt. 4, 8, 48, 49, 51, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e agli artt. 3, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., anche in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Dopo aver premesso il contenuto della legge n. 164 del 2016 e, in particolare, dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), ivi contenuto, la Regione autonoma ne impugna, innanzitutto, il primo periodo. Esso individherebbe, ai fini dell'equilibrio di bilancio, le entrate finali come quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal d.lgs. n. 118 del 2011, vale a dire le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (titolo 1); i trasferimenti correnti (titolo 2); le entrate extratributarie (titolo 3); le entrate in conto capitale (titolo 4); le entrate da riduzione di attività finanziarie (titolo 5).

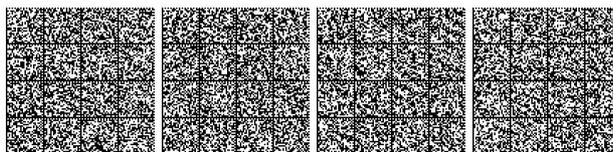
La ricorrente osserva che tra le entrate finali che possono essere prese in considerazione ai fini dell'equilibrio di bilancio non è menzionato l'eventuale avanzo dell'esercizio precedente. L'omessa menzione di tale posta di bilancio è oggetto di censura.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, infatti, dubita che la mancata espressa menzione dell'eventuale avanzo di amministrazione possa essere intesa nel senso di divieto di utilizzazione, nel calcolo del bilancio in equilibrio, dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente. Tale ipotesi interpretativa potrebbe ritenersi confermata, sul piano sistematico, da quanto dispone l'art. 2, comma 1, lettera *a*), della medesima legge n. 164 del 2016 - parimenti impugnato dalla ricorrente con distinta e autonoma censura - che parrebbe consentire l'utilizzo degli avanzi di amministrazione soltanto sulla base di intese concluse in ambito regionale.

Nel caso di un'interpretazione in tal senso, la Regione autonoma lamenta ingenti effetti negativi, dal momento che essa vanta la presenza sul proprio territorio di grandi gruppi societari e, di conseguenza, un'estrema variabilità delle entrate, costituite, principalmente, dalla compartecipazione ai tributi erariali. Detta variabilità non sarebbe prevedibile dalla Regione autonoma, né programmabile ex ante, dal momento che essa avrebbe contezza dell'entità della compartecipazione di sua spettanza solo a versamento avvenuto, secondo quanto previsto dalle norme di attuazione dello statuto speciale.

La combinazione delle regole costituzionali sulla finanza regionale con la particolare composizione della platea dei soggetti passivi d'imposta, che rende mutevole la massa imponibile, e con i meccanismi di trasmissione dei dati normativamente previsti, comporterebbe la fisiologica formazione di avanzi (o disavanzi) di bilancio, i quali dovrebbero trovare la necessaria corrispondenza tra le voci di entrata dell'anno seguente utili ai fini del pareggio.

Diversamente, la disposizione sarebbe, ad avviso della Regione autonoma, lesiva della propria autonomia finanziaria e illegittima sotto diversi profili.



In primo luogo, l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, una volta accertato e rappresentato nei rendiconti, costituirebbe un elemento patrimoniale della Regione autonoma, che la norma impugnata renderebbe indisponibile - se non e alle condizioni di cui all'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, oggetto di separata impugnazione - generando una situazione equivalente alla sottrazione materiale di risorse, analoga alla previsione di una riserva all'erario o di un accantonamento di entrata a valere sulle quote di tributi erariali di spettanza regionale. La disposizione sarebbe dunque lesiva delle norme dello statuto speciale nelle quali è fondata la sua autonomia finanziaria e, quindi, delle norme contenute nel Titolo IV dello statuto, contrastando con: l'art. 48, che definisce la finanza dell'ente come una finanza propria della Regione; l'art. 49, che le attribuisce quote dei tributi erariali; l'art. 51, che individua le altre entrate della Regione autonoma; l'art. 63, ultimo comma, che consente modifiche alle norme predette solo con il procedimento negoziato ivi previsto.

Sarebbero, inoltre, violate anche le corrispondenti norme sull'autonomia finanziaria e patrimoniale della Regione autonoma contenute nell'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., anche in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, ove più favorevoli.

La sottrazione materiale di risorse risulterebbe inoltre lesiva del principio dell'accordo - sotteso agli artt. 63 e 65 dello statuto speciale - in applicazione del metodo pattizio che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Qualora, difatti, l'avanzo di amministrazione venisse "sterilizzato" ai fini dell'equilibrio del bilancio regionale allo scopo di essere poi riversato e contabilizzato nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche ai fini della rendicontazione europea, ciò contrasterebbe con molteplici parametri costituzionali.

Sarebbe violato, anzitutto, il principio per cui l'equilibrio complessivo deve risultare dalla sommatoria di bilanci in equilibrio e non dalla somma algebrica di bilanci in disavanzo e bilanci in attivo: la possibilità di compensazioni, del resto, sarebbe consentita soltanto nei limiti di cui all'art. 10 della legge n. 243 del 2012, in relazione alle operazioni di investimento. Tale principio si ricaverebbe dagli artt. 81, primo comma, 119, primo comma, e 97, primo comma, Cost., che la Regione autonoma sarebbe legittimata a far valere sia perché l'equilibrio dei rispettivi bilanci sarebbe considerato una sorta di garanzia reciproca che tutti i livelli di governo mutuamente si prestano; sia perché la considerazione dell'equilibrio di bilancio come complessivo, creato anche attraverso la sterilizzazione degli avanzi di amministrazione, avrebbe un ovvio impatto sull'autonomia finanziaria della Regione, la quale si vedrebbe impossibilitata a utilizzare ai fini del pareggio il saldo favorevole realizzato a consuntivo dell'esercizio precedente.

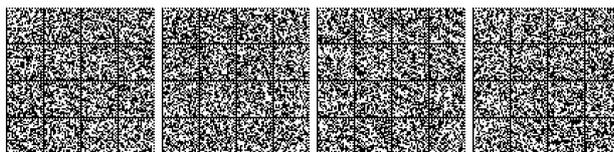
In secondo luogo, sarebbe violato anche il principio di veridicità e di trasparenza dei bilanci e di responsabilità politica per gli stessi, implicito, oltre che nel richiamato art. 81 Cost., nelle norme statutarie che riservano al Consiglio regionale l'approvazione dei bilanci (artt. 7 e 25, commi primo e quarto, dello statuto speciale). E infatti, l'organo rappresentativo, che risponde al corpo elettorale, si troverebbe a dover approvare un bilancio non trasparente e non veritiero, perché l'avanzo degli esercizi precedenti, pur registrato nelle scritture contabili della Regione, non sarebbe utilizzabile ai fini del pareggio di bilancio, ma imputato al consolidamento dei conti della pubblica amministrazione. L'elettore verrebbe così privato della possibilità di comprendere l'effettivo andamento della finanza regionale e di valutare corrispondentemente l'operato degli amministratori e dei rappresentanti eletti, in base a quanto già statuito da questa Corte nella sentenza n. 188 del 2016.

In terzo luogo, sarebbe violato anche il principio sotteso all'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, che vuole appositamente regolate le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, in quanto non potrebbe considerarsi regolazione quello che sarebbe solo un effetto indiretto di una regola contabile, non a caso contenuta in una disposizione che non si occuperebbe del concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico.

Sotto tale profilo risulterebbero inoltre violati il principio di ragionevolezza e il principio di eguaglianza, poiché la norma produrrebbe effetti del tutto casuali e non correlati a un'autentica "capacità contributiva" dell'ente, dal momento che la presenza di un avanzo di amministrazione non sarebbe di per sé sintomatica di una sana gestione finanziaria, ben potendo essere l'avanzo contabilizzato a servizio del debito consolidato delle amministrazioni pubbliche.

Vengono, inoltre, impugnati il secondo ed il terzo periodo dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016, concernenti la limitazione all'utilizzo del fondo pluriennale vincolato, con motivazioni analoghe a quelle dei ricorsi precedentemente descritti.

3.1.- Costituendosi in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che il ricorso venga dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.



Per quanto concerne specificamente la censura attinente all'omessa menzione dell'avanzo di amministrazione tra le entrate finali rilevanti nell'equilibrio di bilancio e alla conseguente impossibilità di utilizzare il proprio avanzo di amministrazione ai fini del pareggio di bilancio, il resistente rammenta che già il testo originario della legge n. 243 del 2012, adottata nell'esercizio della delega contenuta nella legge cost. n. 1 del 2012, avente ad oggetto la declinazione delle «norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci», aveva provveduto a individuare i saldi rilevanti ai fini dell'equilibrio di bilancio.

Dal combinato disposto dell'originario art. 9, comma 1, della legge n. 243 del 2012, che definiva l'equilibrio di bilancio, e degli allegati 9 e 10 al d.lgs. n. 118 del 2011, risulterebbe che l'avanzo di amministrazione non era ricompreso fra le voci di entrata che costituivano gli equilibri di bilancio, declinati attraverso il rispetto dei saldi.

Le segnalate difficoltà della Regione autonoma nel raggiungimento dell'equilibrio, dovute alla variabilità delle entrate da essa compartecipate, non potrebbero, difatti, trovare soluzione nell'ambito delle regole generali di finanza pubblica, bensì attraverso l'introduzione di meccanismi correttivi nell'attribuzione alla Regione autonoma del gettito da compartecipazione ai tributi erariali, ovvero attraverso una modifica statutaria che sancisca il passaggio dal gettito riscosso al gettito maturato nel territorio della Regione, come già avvenuto per le altre Regioni a statuto speciale.

Peraltro, le nuove regole di finanza pubblica introdotte con la legge n. 164 del 2016 in esame avrebbero un effetto migliorativo del quadro previgente, in quanto amplierebbero, attraverso gli strumenti di flessibilità previsti dalla nuova versione dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, le facoltà di spesa degli enti territoriali, consentendo agli stessi l'utilizzo del risultato di amministrazione degli esercizi precedenti per finanziare operazioni di investimento non solo nel rispetto del proprio saldo, ma anche attraverso le intese concluse in ambito regionale (comma 3) o mediante la partecipazione ai patti di solidarietà nazionali (comma 4). Ciò al fine di incentivare le spese di investimento, favorendo il pieno utilizzo della capacità di spesa degli enti. Anche sotto tale profilo parrebbe mancare il requisito della sostanziale lesività.

In relazione al secondo e al terzo periodo della disposizione impugnata, concernenti la limitazione all'utilizzo del fondo pluriennale vincolato, sono svolte le medesime difese articolate in riferimento ai ricorsi iscritti al r. ric. n. 68, n. 69 e n. 70 del 2016.

4.- Infine, la Regione Veneto (r. ric. n. 74 del 2016) ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra le altre, dell'art. 1, comma 1, lettera e), della medesima legge n. 164 del 2016, in riferimento agli artt. 5 e 114 Cost. «e mediamente» agli artt. Da 117 a 120 Cost.

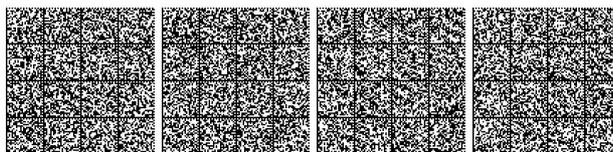
Secondo la ricorrente - nel rinnovato quadro costituzionale, che prevede a carico di tutti gli enti l'obbligo di assicurare l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, la competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea - il rapporto tra lo Stato e le autonomie territoriali costituzionalmente riconosciute non potrebbe reputarsi alterato al punto tale da ritenere che le Regioni e gli enti locali «siano sottoposti ad una disciplina pedagogica da parte dello Stato, legittimato a castigare e ricompensare la loro condotta».

L'art. 114 Cost., difatti, disegnerebbe un'architettura istituzionale che riconosce pari dignità a tutte le articolazioni della Repubblica. Al contrario, «la previsione di “premi” e “sanzioni”, dal sapore “paternalista”», si fonderebbe su un regime di relazioni tra l'amministrazione dello Stato e gli enti territoriali non paritetico, né rispettoso della autonoma responsabilità alla quale anche i secondi sono tenuti.

Inoltre, tale impostazione produrrebbe effetti in danno del cittadino, in ragione del solo fatto di risiedere in un dato ambito territoriale. Se, difatti, «i margini costituzionalmente tutelati dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione si riducono, quando essa ha trasgredito agli obblighi legittimamente imposti dalla legislazione dello Stato, al fine di garantire la tenuta della finanza pubblica allargata» (si citano le sentenze n. 219 del 2013 e n. 155 del 2011), tuttavia, tale compressione dell'autonomia decisionale degli enti territoriali non giustificerebbe la previsione di un sistema premiale/sanzionatorio. Esso dovrebbe, invece, limitarsi esclusivamente a «contromisure compensative o sostitutive che non determinino un danno per il cittadino, ma scindano la sanzione sulla responsabilità politica e/o amministrativa dall'interesse che ha la collettività di beneficiare dello stesso trattamento e delle stesse risorse su tutto il territorio nazionale».

Infine, il richiamo al principio di proporzionalità, previsto, peraltro, impropriamente anche con riguardo al rapporto tra premi e sanzioni e non solo tra sanzioni e violazioni, non sarebbe in grado di modificare la natura di detto sistema premiale/sanzionatorio.

4.1.- Costituendosi in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dedotto l'infondatezza della censura, che sembrerebbe attribuire rilievo determinante alla terminologia utilizzata dal legislatore statale più che al contenuto sostanziale della nuova disposizione introdotta.



5.- Deve essere rimessa a separata pronuncia la decisione sull'impugnazione di altre disposizioni della legge n. 164 del 2016, proposta nei medesimi ricorsi.

5.1.- Le questioni di legittimità costituzionale qui considerate hanno ad oggetto il medesimo articolo di legge e sono basate su censure in larga parte analoghe ed è quindi opportuna la riunione dei relativi giudizi ai fini di una decisione congiunta.

6.- Vanno preliminarmente disattese le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato nei confronti dei ricorsi presentati dalle Regioni a statuto speciale Trentino Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Secondo il resistente essi non metterebbero sufficientemente in luce la pretesa lesione e il nesso logico con i parametri costituzionali evocati. Al contrario, emerge dalla lettura dei ricorsi e dalla sostanziale coincidenza della maggior parte delle doglianze che le ricorrenti lamentano - alcune anche attraverso un'articolazione ipotetica delle censure - un effetto lesivo degli equilibri di bilancio dei singoli enti territoriali e della propria autonomia costituzionalmente garantita, che deriverebbe dallo strumentale collegamento di regole contabili realizzato dalle norme impugnate.

7.- Le questioni possono essere sintetizzate in relazione ai tre diversi periodi di cui si compone la norma impugnata: *a)* il primo periodo - secondo la prospettazione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - avrebbe l'effetto indiretto di "espropriare" l'avanzo di amministrazione all'ente territoriale che lo ha realizzato per acquisirlo a obiettivi di finanza pubblica da realizzare in ambito regionale; *b)* con argomentazioni sostanzialmente analoghe, tutte le autonomie speciali ricorrenti deducono poi che il secondo e il terzo periodo, attraverso uno strumentale collegamento con lo schema di bilancio armonizzato, impedirebbero la naturale utilizzazione del fondo pluriennale vincolato, trasformandolo di fatto in un indebito contributo dell'ente territoriale agli obiettivi di finanza pubblica. In tal modo, un istituto nato per la mera esposizione contabile delle diacronie inerenti alla gestione di competenza e di cassa dei programmi aventi valenza pluriennale sarebbe conformato dalle norme impugnate in un'indebita intrusione negli equilibri finanziari dell'ente territoriale, ponendo in essere una patente violazione della sua autonomia finanziaria e del correlato buon andamento della programmazione.

Avendo tutte le questioni sollevate l'intento di salvaguardare la disponibilità dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato secondo le rispettive discipline, una diversa interpretazione delle disposizioni impugnate che escluda il preteso significato ablativo le renderebbe, per ciò stesso, infondate.

8.- Tanto premesso, la questione sollevata dalla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia nei confronti del primo periodo dell'art. 1, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 164 del 2016 non è fondata nei termini di seguito specificati.

Essa si basa, come detto, sul convincimento che la norma impugnata comporti la preclusione a utilizzare l'avanzo di amministrazione "libero", al netto dei fondi vincolati, accantonati e destinati di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, pur dopo il suo accertamento nelle forme di legge.

In vero, non si può disconoscere che detta interpretazione trovi un qualche supporto nell'oscura formulazione della norma e nelle stesse difese del Presidente del Consiglio dei ministri, che oscillano tra la rivendicazione della neutralità finanziaria delle disposizioni impugnate - e la conseguente carenza di interesse della ricorrente - e l'affermazione della doverosa sottoposizione delle autonomie agli obblighi di contribuzione al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Tale soluzione esegetica risulta, per diversi motivi, non conforme ai parametri costituzionali invocati dalla ricorrente.

È tuttavia possibile un'interpretazione adeguatrice della disposizione in questione, in grado di escludere tale contrasto.

Nel caso di specie - per una molteplice serie di ragioni appresso indicate - l'interpretazione non può che essere quella secondo cui l'avanzo di amministrazione rimane nella disponibilità dell'ente che lo realizza. E ciò comporta l'infondatezza delle censure in riferimento a tutti i parametri invocati, poiché esse si basano sulla opposta soluzione ermeneutica.

8.1.- La doglianza della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si fonda su due elementi indiziari: da un lato, l'assenza dell'avanzo di amministrazione tra le cosiddette "entrate finali" enumerate nell'impugnato art. 1, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 164 del 2016; dall'altro, il collegamento della suddetta norma con il successivo art. 2, comma 1, lettera *a)* - oggetto di separata censura nel ricorso, ma non sottoposto a scrutinio nel presente giudizio - il quale sottrarrebbe agli enti territoriali la piena disponibilità dei risultati di amministrazione positivi.

L'art. 1, comma 1, lettera *b)*, primo periodo, stabilisce che «Ai fini dell'applicazione del comma 1, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio», non includendo in tali



poste l'avanzo di amministrazione; mentre il citato art. 2, comma 1, lettera *a*), stabilendo che «le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione», destinerebbe i risultati positivi di amministrazione a "spazi finanziari" diversi dalla diretta utilizzazione spettante all'amministrazione che li realizza.

Dal combinato delle richiamate disposizioni la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce che anche l'avanzo "libero" di amministrazione sarebbe assoggettato a vincoli di spesa inerenti a obiettivi di finanza pubblica da realizzare su base regionale.

All'interpretazione letterale della ricorrente si deve preferire tuttavia una lettura conforme a Costituzione delle norme contestate, secondo cui gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà - e non l'obbligo - di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l'intero avanzo. È infatti nella piena disponibilità dell'ente titolare dell'avanzo partecipare o meno alle intese in ambito regionale. Solo in caso di libero esercizio di tale opzione l'ente può destinare l'avanzo all'incremento degli spazi finanziari regionali.

Ove, viceversa, tale opzione solidaristica non sia ritenuta utile dall'ente titolare dell'avanzo, in capo allo stesso permane la disponibilità del suo impiego.

Diversi e concordanti elementi esegetici corroborano questa opzione interpretativa.

8.2.- Anzitutto, la mancata previsione dell'avanzo di amministrazione tra le entrate disponibili deriva dal fatto che la norma contestata è riferita al momento di redazione del bilancio di previsione, mentre l'accertamento del risultato di amministrazione dell'anno precedente avviene a esercizio inoltrato con l'approvazione del rendiconto. Solo dopo l'eventuale accertamento del risultato positivo, la risorsa può essere iscritta in bilancio con apposita variazione in entrata e in uscita (con destinazione che - salvo casi eccezionali - dovrebbe essere rivolta a spese di investimento).

È evidente che la mancata iscrizione dell'avanzo di amministrazione nel bilancio di previsione deriva dalla fisiologia temporale della gestione contabile e dal collegato principio di copertura della spesa, secondo cui qualsiasi intervento può essere realizzato solo dopo l'accertamento dell'esistenza della correlata risorsa.

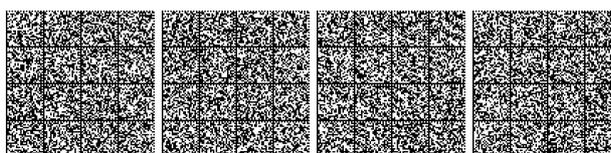
Proprio in ossequio al principio della previa copertura, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima l'applicazione dell'avanzo presunto al bilancio di previsione regionale (sentenze n. 279 del 2016, n. 250 e n. 266 del 2013 e n. 192 del 2012). A ben vedere, di tale principio il primo periodo dell'art. 1 costituisce mero corollario, poiché all'inizio dell'esercizio finanziario il risultato di quello precedente non può essere accertato nelle forme di legge.

8.3.- Un'interpretazione vincolante del "conferimento" dell'avanzo verrebbe poi a costituire una contribuzione a carico del titolare dell'avanzo stesso in favore delle esigenze della finanza pubblica allargata, senza che ne sussistano gli estremi.

Sul punto, è da condividere l'assunto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la quale osserva che «l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, una volta che sia stato [correttamente] accertato e rappresentato nei rendiconti, [diventa] un elemento patrimoniale della Regione, che la norma impugnata, secondo quanto qui prospettato, renderebbe indisponibile da parte dell'ente [...], generando una situazione equivalente alla sottrazione materiale di risorse, analoga alla previsione di una riserva all'erario o di un accantonamento di entrata a valere sulle quote di tributi erariali di spettanza regionale».

Ove si interpretasse la disposizione come imposizione di impiego dell'avanzo di amministrazione, l'operazione normativamente imposta si verrebbe a configurare come un contributo ai vincoli di finanza pubblica senza averne i necessari requisiti e presupposti tra i quali è opportuno ricordare: *a*) la previa quantificazione; *b*) la proporzionalità rispetto alle condizioni economico-finanziarie dell'ente assoggettato; *c*) il puntuale collegamento alla manovra di finanza pubblica realizzata dallo Stato (sentenze n. 188 del 2016, n. 155 e n. 19 del 2015).

Questa Corte ha ritenuto che una determinazione unilaterale dello Stato, comunque provvisoria, di tale contribuzione è ammissibile solo quando la tempistica della manovra di finanza pubblica non consenta un previo contraddittorio e una piena concertazione con le autonomie interessate (sentenza n. 19 del 2015). Tale straordinaria misura deve essere prevista in modo chiaro, trasparente, imparziale e proporzionato al fine di consentire che i sacrifici siano equamente ripartiti tra le comunità territoriali interessate e che gli amministratori di dette comunità abbiano riferimenti attendibili per l'ottimale impiego delle risorse effettivamente a disposizione dopo l'eventuale conferimento del contributo. Il principio risulta, tra l'altro, espresso nell'art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge cost. n. 1 del 2012, il quale dispone che «[l]a legge di cui al comma 1 disciplina altresì: [...] le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni».



8.4.- A ben vedere, l'impiego dell'avanzo quale contributo ai vincoli di finanza pubblica come ipotizzato dalla Regione ricorrente sarebbe intrinsecamente contrario anche ai principi di eguaglianza e proporzionalità nella determinazione del sacrificio posto a carico dei singoli enti, poiché la sua dimensione sarebbe del tutto casuale e legata all'episodico concatenarsi delle varie dinamiche dei singoli bilanci. Sotto tale profilo sarebbe altresì irragionevole, perché verrebbe a costituire una immotivata penalizzazione finanziaria per le gestioni virtuose, atteso che la realizzazione di un risultato positivo - salvo il caso di gravi carenze nella prestazione dei servizi alla collettività - è di regola indice di una condotta virtuosa dell'ente territoriale.

8.5.- Vi è, infine, un ulteriore e decisivo elemento interpretativo che si ricava direttamente dalla vigente formulazione dell'art. 97 Cost., parametro evocato dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Invero, la disposizione costituzionale prevede, dopo la riforma, che per tutte le pubbliche amministrazioni l'equilibrio dei rispettivi bilanci sia prodromico al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa. La seconda parte del primo comma di tale articolo contempla poi la partecipazione delle amministrazioni stesse alla «sostenibilità del debito pubblico» (tra le altre, sentenza n. 60 del 2013).

In relazione alla fattispecie in esame non è possibile, per i motivi precedentemente esposti, configurare la norma impugnata come un contributo alla sostenibilità.

Rimane, invece, ai fini interpretativi di tale disposizione, un doveroso riferimento alla prima parte del primo comma dell'art. 97 Cost., poiché il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di «equilibrio dei bilanci».

Nell'articolazione teleologica del precetto costituzionale, la quale può essere tradotta, sotto il profilo dinamico, nella continua ricerca degli equilibri - la materia finanziaria è "viva" e sottoposta a una notevole quantità di variabili che non consentono, se non casualmente, il raggiungimento e il mantenimento di una situazione stabile e definitiva -, quello che viene in rilievo nel presente ragionamento, cioè l'equilibrio di bilancio ex post, corrisponde all'assenza di un disavanzo al termine dell'esercizio finanziario. E tuttavia il buon andamento presuppone anche che al positivo risultato finanziario faccia riscontro una corretta e ottimale erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali rese alla collettività.

Sotto tale profilo, il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell'azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità.

8.6.- Alla luce di tali considerazioni, l'avanzo di amministrazione non può essere oggetto di "prelievo forzoso" attraverso indirette prescrizioni tecniche come quelle impuginate dalla ricorrente.

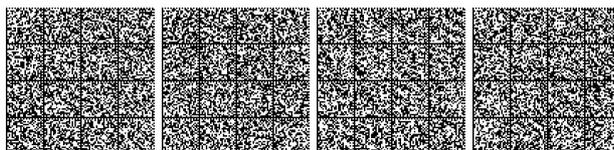
In definitiva, risulta con chiarezza dalle considerazioni precedenti che l'avanzo di amministrazione, una volta accertato nelle forme di legge, è nella disponibilità dell'ente che lo realizza, secondo quanto precedentemente precisato.

9.- Anche le questioni sollevate da tutte le autonomie speciali ricorrenti nei confronti dell'art. 1, comma 1, lettera b), secondo e terzo periodo, della legge n. 164 del 2016, inerenti all'utilizzazione del fondo pluriennale vincolato, sono infondate nei termini di seguito precisati.

Le censure riguardano la pretesa illegittimità delle limitazioni previste dalla norma impugnata all'utilizzazione, a partire dall'esercizio 2017, delle risorse già destinate negli esercizi precedenti al finanziamento delle spese programmate e - a tal fine - inserite nel fondo pluriennale vincolato. Dette censure si basano su una lettura integrata dei commi 1 e 1-bis dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, come modificati dall'art. 1, comma 1, lettere a) e b), della legge n. 164 del 2016. Il comma 1-bis fisserebbe il contenuto delle entrate e delle spese finali del bilancio di previsione, precludendo per alcune annualità l'inclusione del fondo pluriennale vincolato, mentre il citato comma 1 stabilirebbe l'ancoraggio di tali titoli di entrata e di spesa al concetto di equilibrio di bilancio. Detta relazione verrebbe a sottrarre, in favore di pretesi vincoli di finanza pubblica assunti dallo Stato, alcune risorse già impegnate - in relazione a obbligazioni passive, indefettibili nei modi, nelle quantità e nei tempi già fissati - per programmi e investimenti approvati e finanziariamente coperti negli esercizi precedenti.

In tal modo il fondo pluriennale vincolato, anziché funzionare come garanzia conservativa di risorse non erogate ma vincolate nel fine, subirebbe un'eterogenesi strumentale agli equilibri della finanza pubblica allargata, al contempo provocando una scopertura sopravveniente di iniziative già approvate e, in ragione di ciò, un conseguente squilibrio per il bilancio dell'ente territoriale investito dalla contestata novella legislativa.

L'art. 9, comma 1-bis, della legge n. 243 del 2012 stabilisce che, «[a]i fini dell'applicazione del comma 1, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le



entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali». Il comma 1 dispone che «[i]l bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle Città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'articolo 10».

Le censure, in buona parte coincidenti, possono essere così sintetizzate: *a)* violazione di specifiche norme statutarie; *b)* lesione degli equilibri dei propri bilanci e di quelli degli enti territoriali operanti sul proprio territorio; *c)* violazione del principio di copertura delle spese aventi valenza pluriennale, di cui all'art. 81 Cost.; *d)* violazione del principio di buon andamento, con particolare riferimento al principio di programmazione; *e)* necessità che per la copertura delle spese pluriennali debbano essere utilizzate nuove risorse inerenti all'esercizio sul quale ricadono le scadenze temporali dei relativi pagamenti; *f)* incisione della potestà legislativa esclusiva e della corrispondente potestà amministrativa in materia di finanza locale; *g)* lesione dei principi di ragionevolezza, di eguaglianza e di leale collaborazione; *h)* violazione del principio della riserva di legge sotto il profilo del rinvio alla legge ordinaria senza rispetto del procedimento previsto per quella rinforzata.

Così raggruppate, tutte le censure mirano a caducare le norme che inciderebbero sulla fisiologica gestione del fondo pluriennale vincolato. Le ricorrenti, infatti, non contestano le disposizioni del d.lgs. n. 118 del 2011 che disciplinano una disciplina unitaria di detto fondo, bensì le varianti a loro dire imposte dalle disposizioni impugnate. Di tal che la non fondatezza di tale assunto interpretativo inficia tutte le predette censure.

In linea generale, occorre riconoscere che la complessa formulazione delle disposizioni impugnate e le difese svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri sono idonee a ingenerare il dubbio che esse si configurino effettivamente come prescrittive di contribuzioni vincolate alla realizzazione di obiettivi generali della finanza pubblica allargata. Per quanto in seguito specificato, le disposizioni impugnate sarebbero però in contrasto con i parametri costituzionali evocati dalle ricorrenti se non se ne offrisse una lettura alternativa, costituzionalmente orientata.

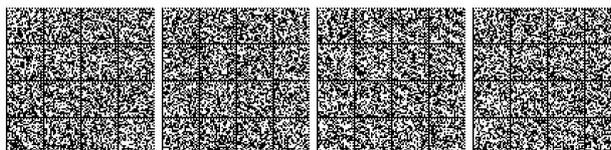
A quest'ultima soluzione si deve accedere, interpretando le norme nel senso che le disposizioni impugnate non alterano la struttura e la gestione temporale del fondo pluriennale vincolato. Ne consegue che - contrariamente a quanto lamentato dalle ricorrenti - accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive rimangono rappresentati e gestiti in bilancio secondo quanto programmato a suo tempo dall'ente territoriale. Pertanto, l'iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell'entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso meramente tecnico-contabile, quale criterio armonizzato per il consolidamento dei conti nazionali. Tale aggregazione contabile non incide né quantitativamente né temporalmente sulle risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alle scadenze del fondo pluriennale vincolato.

Riportando la lettura di tali disposizioni alla loro finalità di aggregazione macroeconomica, vengono a cadere tutti i pretesi pregiudizi per le finanze delle autonomie ricorrenti. Queste ultime, unitamente agli altri enti territoriali, mantengono, infatti, la piena facoltà di gestire *secundum legem* il fondo pluriennale vincolato, indipendentemente dalla sua collocazione nei contestati titoli di bilancio.

Al contrario, pur non implausibile nella sua formulazione letterale, l'interpretazione della disposizione suggerita dalle ricorrenti - e sostanzialmente avallata dalla stessa Avvocatura generale dello Stato - risulta costituzionalmente non conforme per le molteplici ragioni di seguito specificate, che corroborano l'opzione ermeneutica adeguatrice precedentemente enunciata, atteso che, secondo quanto precisato, viene garantita l'utilizzazione del fondo pluriennale vincolato per gli obiettivi e le scadenze programmati nel tempo dai singoli enti territoriali.

9.1.- Anzitutto, l'interpretazione adeguatrice è conforme alla *ratio* dell'istituto del fondo pluriennale vincolato, il quale è finalizzato a gestire in modo coerente e funzionale l'introduzione, nella contabilità degli enti territoriali, della cosiddetta "competenza rinforzata". Detto principio trova disciplina nel d.lgs. n. 118 del 2011, allegato 1, punto 16, il quale prescrive che «[t]utte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive, che danno luogo a entrate e spese per l'ente, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. È, in ogni caso, fatta salva la piena copertura finanziaria degli impegni di spesa giuridicamente assunti a prescindere dall'esercizio finanziario in cui gli stessi sono imputati. L'accertamento costituisce la fase dell'entrata con la quale si perfeziona un diritto di credito relativo ad una riscossione da realizzare e si imputa contabilmente all'esercizio finanziario nel quale il diritto di credito viene a scadenza».

Per assicurare tale impostazione diacronica degli accertamenti, degli impegni e delle correlate transazioni finanziarie, l'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede che «[...] a] fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato 1, gli enti di cui al comma 1 provvedono, annualmente, al riaccertamento dei residui attivi e passivi, verificando, ai fini del rendiconto, le ragioni del loro mantenimento. [...] Le entrate e le spese accertate e impegnate non esigibili nell'esercizio considerato, sono immediatamente reimputate all'esercizio in cui sono esigibili. La



reimputazione degli impegni è effettuata incrementando, di pari importo, il fondo pluriennale di spesa, al fine di consentire, nell'entrata degli esercizi successivi, l'iscrizione del fondo pluriennale vincolato a copertura delle spese reimputate. [...] Al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato 1 al presente decreto, gli enti di cui al comma 1, a decorrere dall'anno 2015, iscrivono negli schemi di bilancio di cui all'art. 11, comma 1, lettere *a*) e *b*), il fondo per la copertura degli impegni pluriennali derivanti da obbligazioni sorte negli esercizi precedenti, di seguito denominato fondo pluriennale vincolato, costituito: *a*) in entrata, da due voci riguardanti la parte corrente e il conto capitale del fondo, per un importo corrispondente alla sommatoria degli impegni assunti negli esercizi precedenti ed imputati sia all'esercizio considerato sia agli esercizi successivi, finanziati da risorse accertate negli esercizi precedenti, determinato secondo le modalità indicate nel principio applicato della programmazione, di cui all'allegato 4/1; *b*) nella spesa, da una voce denominata "fondo pluriennale vincolato", per ciascuna unità di voto riguardante spese a carattere pluriennale e distintamente per ciascun titolo di spesa. Il fondo è determinato per un importo pari alle spese che si prevede di impegnare nel corso del primo anno considerato nel bilancio, con imputazione agli esercizi successivi e alle spese già impegnate negli esercizi precedenti con imputazione agli esercizi successivi a quello considerato. La copertura della quota del fondo pluriennale vincolato riguardante le spese impegnate negli esercizi precedenti è costituita dal fondo pluriennale iscritto in entrata, mentre la copertura della quota del fondo pluriennale vincolato riguardante le spese che si prevede di impegnare nell'esercizio di riferimento con imputazione agli esercizi successivi, è costituita dalle entrate che si prevede di accertare nel corso dell'esercizio di riferimento».

Si può dire che, così espressa, la qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato costituisce una definizione identitaria univoca dell'istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali. Ciò comporta che nessuna disposizione - ancorché contenuta nella legge rinforzata - ne possa implicare un'eterogenesi semantica e funzionale senza violare l'art. 81 della Costituzione.

Pertanto, dall'analitica definizione normativa del fondo pluriennale vincolato, si ricava che la norma censurata non può essere interpretata come modificativa della copertura delle obbligazioni e degli impegni legittimamente assunti dall'ente territoriale cui corrisponde il vincolo del fondo pluriennale, "naturalmente" finalizzato a conservare le risorse necessarie per onorare le relative scadenze finanziarie.

L'esposta interpretazione adeguatrice viene confermata da ulteriori e convergenti elementi ermeneutici che depongono a contrario rispetto all'assunto delle ricorrenti.

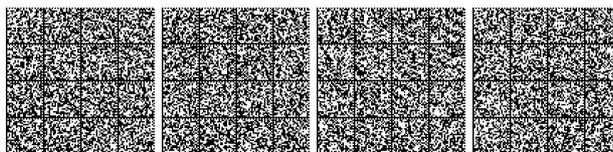
9.2.- Occorre considerare, in riferimento all'ambito nazionale e a quello dell'Unione europea, che gli equilibri finanziari custoditi dallo Stato con riguardo al bilancio, inteso come documento espressivo dell'intera finanza pubblica allargata, sono ontologicamente diversi da quelli prescritti per le pubbliche amministrazioni uti singulae. Questi ultimi si configurano sostanzialmente come situazione dinamica di bilanciamento tra componenti attive e passive dei singoli bilanci, mentre i primi sono entità macroeconomiche alla cui equilibrata corrispondenza gli enti del settore pubblico allargato concorrono pro quota attraverso regole chiare e predefinite in relazione all'andamento dei cicli economici e alla situazione del debito pubblico. Deve essere condiviso l'assunto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, secondo cui «l'equilibrio dei rispettivi bilanci [costituisce] una sorta di garanzia reciproca che tutti i livelli di governo mutualmente si prestano».

In proposito, è opportuno ricordare - come già precedentemente precisato - che la nuova formulazione del primo comma dell'art. 97 Cost. riguarda per la prima parte gli equilibri dei singoli enti, mentre la seconda afferisce alla doverosa contribuzione di questi ultimi al comune obiettivo macroeconomico di assicurare la sostenibilità del debito nazionale.

Il primo precetto si sostanzia nel divieto - per ciascun ente - di previsioni di disavanzo economico e nella continua ricerca dell'equilibrio tendenziale nella gestione finanziaria, in relazione alle dinamiche interne ed esterne che caratterizzano l'attuazione concreta delle politiche di bilancio. Il secondo comporta la contribuzione di ciascuna amministrazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionali ed europei, assicurando a tal fine risorse e specifici comportamenti finanziari. Oltre ai canoni di ragionevolezza, la contribuzione deve essere improntata a trasparenza, proporzionalità e previa quantificazione. Ciò con particolare riguardo agli enti territoriali la cui autonomia finanziaria può subire limitazioni, ma nel rispetto dei principi costituzionali e in particolare di quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione.

Le disposizioni impugnate non possiedono connotati idonei alla loro qualificazione nei termini precedentemente precisati, dal momento che non contengono previsione, stima, quantificazione e modalità della pretesa contribuzione agli obiettivi di finanza pubblica.

9.3.- L'interpretazione delle ricorrenti non risulta neppure in linea con i precetti di copertura e di equilibrio contenuti nell'art. 81 Cost. Il bilancio non può considerarsi in equilibrio in assenza di copertura delle spese impegnate e degli oneri derivanti da obbligazioni già perfezionate. Tale copertura avviene attraverso l'accantonamento e il conseguente vincolo giuridico posto su cespiti appropriati.



La ventilata possibilità che il vincolo autorizzatorio all'esecuzione di tali spese - nella fattispecie contenuto nel fondo pluriennale vincolato - possa essere rimosso *ex lege*, costringendo l'ente territoriale a trovare nuove coperture o a rendersi inadempiente, è un'opzione ermeneutica che entra in diretta collisione con i precetti contenuti nell'art. 81 Cost. Neppure la legge rinforzata potrebbe introdurre una statuizione di tal genere: quest'ultima colliderebbe con il principio di previa e costante copertura della spesa dal momento dell'autorizzazione fino a quello dell'erogazione.

In definitiva, la disciplina degli equilibri economico-finanziari del bilancio di competenza non può prescindere dai profili giuridici inerenti alla gestione dei cespiti attivi e passivi e, di conseguenza, al risultato di amministrazione, nella cui determinazione non possono confluire partite contabili aleatorie o di incerta realizzazione. Ove fosse condivisa la lettura delle ricorrenti, il concetto di equilibrio dei singoli bilanci pubblici sarebbe sottomesso a una serie di potenziali variabili normative che metterebbero in crisi non solo l'equilibrio patrimoniale dell'ente, ma la sua stessa immagine di soggetto operante sul mercato in qualità di committente.

È evidente che per tutelare l'affidabilità di soggetto pagatore dell'amministrazione occorre assicurare che la previa copertura della relativa spesa sia "giuridicamente valida", cioè sorretta da tutte le garanzie a favore dei crediti, ivi compresa l'intangibilità della provvista a suo tempo accantonata per onorarli. Anche in questo caso l'interpretazione adeguatrice è sorretta dal rilievo che le contestate disposizioni non contemplano né un blocco degli impegni e dei pagamenti contenuti nel fondo pluriennale vincolato né una loro copertura alternativa.

9.4.- Sotto il profilo ermeneutico è rilevante anche il richiamo dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e alle direttive europee del 29 giugno 2000, n. 2000/35/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali) - recepita dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 (Attuazione della direttiva 2000/35/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali) - e 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali-rifusione) - recepita dal decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192 (Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180) - che ne hanno dato attuazione ai fini della garanzia del corretto svolgimento delle transazioni stesse.

Il principio contenuto nel richiamato art. 114 del TFUE e nelle direttive n. 2000/35/CE (che aveva dettato una rigorosa disciplina della decorrenza degli interessi moratori alla scadenza del termine pattuito o di quello legale) e n. 2011/7/UE (che ha stabilito in materia misure ancora più incisive) ha comportato un'azione di forte contrasto al fenomeno del ritardo nei pagamenti afferenti alle transazioni commerciali.

I ritardi nei pagamenti sono considerati dall'Unione europea come causa di gravi pregiudizi per la gestione finanziaria delle singole imprese, in quanto ne compromettono competitività e redditività.

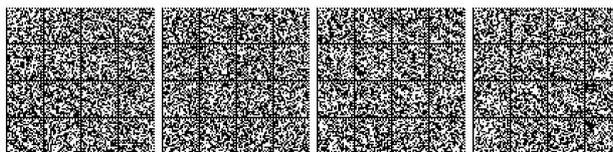
Considerato che alle amministrazioni pubbliche fa capo un volume considerevole di tali transazioni e delle relative disfunzioni, che pregiudicano le imprese in quanto «il creditore deve ricorrere ad un finanziamento esterno a causa di ritardi nei pagamenti [e che] il rischio di tali effetti negativi aumenta considerevolmente nei periodi di recessione economica, quando l'accesso al finanziamento diventa più difficile» (terzo considerando della direttiva n. 2011/7/UE), la Commissione europea ha fortemente incrementato negli ultimi anni la vigilanza sulle prassi nazionali non in linea con la cosiddetta "cultura dei pagamenti rapidi".

Se, attraverso la puntuale attuazione delle richiamate direttive, l'Italia ha ottemperato all'adeguamento della propria legislazione, altrettanto non può dirsi in tema di gestione amministrativa dei pagamenti, nell'ambito della quale gli sforzi del legislatore nazionale sono stati costanti ma non ancora tali da raggiungere pienamente l'obiettivo europeo.

Ed è proprio sotto questo profilo che la non corretta interpretazione delle disposizioni impugnate costituirebbe un grave passo indietro nel tempestivo adempimento delle obbligazioni passive.

È opportuno a tal proposito ricordare che la Commissione europea, il 18 giugno 2014, ha notificato all'Italia una messa in mora ai sensi dell'art 258 del TFUE per violazione degli artt. 2, 4 e 7 della direttiva n. 2011/7/UE (Procedura di infrazione n. 2014/2143). Secondo la Commissione europea esisteva un'evidente discrepanza tra le disposizioni recepite e il concreto andamento delle attività contrattuali delle amministrazioni nazionali e, in particolare, degli enti territoriali.

Il legislatore nazionale, proprio per porre riparo alla perdurante prassi illegittima, aveva già adottato il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, per consentire agli enti incapaci di provvedere tempestivamente ai pagamenti di usufruire delle liquidità necessarie per ovviare alle ricorrenti censure europee sui ritardi (sulla natura delle anticipazioni di liquidità, sentenze n. 89 del 2017 e 181 del 2015). Ad oggi, parte delle anticipazioni di liquidità stanziata con il suddetto d. legge n. 35 del 2013 sono ancora in corso di utilizzazione da parte degli enti locali in ritardo con i pagamenti.



Se l'art. 1, comma 1, lettera *b*) della legge n. 164 del 2016 fosse interpretato nel senso proposto dalle ricorrenti, il conseguente pregiudizio all'adempimento delle obbligazioni passive verrebbe a riprodurre i lamentati inconvenienti e a pregiudicare il piano di contrasto al richiamato fenomeno disfunzionale. Ciò senza considerare l'effetto negativo sulla coerenza della legislazione nazionale in materia, che diventerebbe particolarmente contraddittoria.

Al contrario, la già esposta interpretazione adeguatrice comporta l'assoluta neutralità delle disposizioni impugnate e la conseguente possibilità di utilizzare il fondo pluriennale vincolato alle scadenze e per gli importi programmati.

9.5.- Un ultimo conforto esegetico - in riferimento ai ricorsi della Regione autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano - può essere ricavato dallo stesso Statuto speciale. Nel Titolo VI dello statuto speciale, dedicato alla finanza della Regione autonoma e delle Province autonome, modificato con le leggi 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», adottate sulla base di specifici accordi in virtù dell'art. 104 dello statuto speciale, è prevista una puntuale regolazione del concorso della Regione autonoma e delle Province autonome agli oneri del debito pubblico.

In particolare, poiché i commi 4-*bis* e 4-*ter* dell'art. 79 dello statuto speciale regolano specificamente il concorso della Regione autonoma e delle Province autonome al pagamento degli oneri del debito pubblico e sono stati introdotti dall'art. 1, comma 407, della legge n. 190 del 2014, in epoca successiva alla legge cost. n. 1 del 2012, «si deve ritenere che [la norma impugnata], non potendo discostarsi dalle prime in quanto di rango sottordinato, debba essere intesa, in base al criterio dell'interpretazione adeguatrice, nel senso che essa non incide, né sulla misura, né sulle modalità del concorso della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome alla riduzione del debito pubblico e parimenti nel senso che tale concorso resta quello stabilito dalle norme statutarie citate». (sentenza n. 237 del 2017).

Peraltro, l'art. 79, comma 4, primo periodo, dello Statuto speciale, così come modificato, «espressamente esclude l'applicabilità alla Regione, alle Province e gli enti appartenenti al sistema territoriale regionale di meccanismi di concorso alla riduzione del debito pubblico tramite versamenti a un fondo statale (segnatamente esclude che siano loro applicabili disposizioni statali che prevedono "obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal presente titolo")» (sentenza n. 237 del 2017).

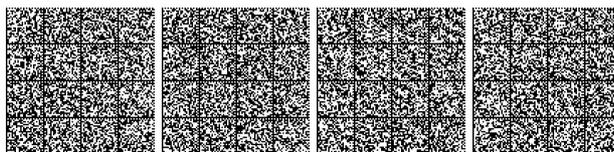
9.6.- In definitiva, l'art. 1, comma 1, lettera *b*), secondo e terzo periodo, della legge n. 164 del 2016, deve essere inteso nel senso che il fondo pluriennale vincolato continua a essere strutturato in modo tale che accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive sono rappresentate e gestite in bilancio secondo i richiamati canoni basilari dell'istituto. L'iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell'entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso tecnico-contabile, come criterio matematico armonizzato ai fini del consolidamento dei conti nazionali, mentre devono ritenersi inalterate e intangibili le risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alla scadenza.

Gli aggregati in discussione - è bene ricordarlo - non esauriscono la consistenza del bilancio degli enti territoriali per cui, ove non specificamente ivi inserito, il fondo pluriennale vincolato può trovare allocazione e gestione conforme in diversa partita contabile. In proposito è utile considerare che, se gli schemi armonizzati sono attuazione di quel processo sincretico afferente all'interdipendenza dei parametri costituzionali di natura finanziaria (sentenza n. 184 del 2016), è implausibile che la loro mutevole articolazione possa indurre, ancorché attraverso una legge rinforzata, la novazione di tale complesso quadro costituzionale.

Come già specificato, se le disposizioni impugnate fossero interpretate come fonte di contribuzione ai vincoli di finanza pubblica, esse sarebbero illegittime in riferimento a entrambi i precetti dell'art. 97, primo comma, Cost.: da un lato, lederebbero l'equilibrio di bilancio del singolo ente attraverso la modifica *ex lege* di programmi ed obbligazioni già assunte; dall'altro, baserebbero la manovra di finanza pubblica su elementi incerti e aleatori, quali i risparmi fondati su entità economiche in fieri come il fondo pluriennale vincolato.

Al contrario, riportando la lettura di tali disposizioni alla mera specificazione di aggregati economico-finanziari senza alcun effetto precettivo sul quadro normativo di riferimento, non si verifica alcuno dei lamentati pregiudizi per gli enti territoriali. Questi ultimi mantengono, infatti, la piena facoltà di gestire, secondo l'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, il fondo pluriennale vincolato, indipendentemente dalla sua collocazione nei contestati titoli di bilancio.

10.- Questa Corte non ignora il pericolo che l'accentuarsi della complessità tecnica della legislazione in materia finanziaria possa determinare effetti non in linea con il dettato costituzionale e creare delle zone d'ombra in grado di rendere ardua la giustiziabilità di disposizioni non conformi a Costituzione. In ogni caso, è concreto il rischio che un tale modo di legiferare pregiudichi la trasparenza in riferimento al rapporto tra politiche di bilancio, responsabilità politica delle strategie finanziarie e accessibilità alle informazioni da parte delle collettività amministrative.



Proprio a tutela del corretto esercizio del mandato elettorale questa Corte ha affermato che «Occorre ricordare che il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. [...] Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l’ordinamento collega al venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche. Sotto tale profilo, i moduli standardizzati dell’armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell’universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite, non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell’organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato. Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità» (sentenza n. 184 del 2016).

La necessità di assicurare un profilo divulgativo delle finalità perseguite e dei contenuti normativi riguarda anche lo Stato e detto profilo deve sempre corredare la tecnicità degli enunciati in *subiecta materia*, per rappresentare in modo comprensibile «le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate» (ancora sentenza n. 184 del 2016).

In relazione al concreto pericolo di reiterazione di situazioni di problematica compatibilità della legislazione in materia finanziaria con il dettato costituzionale, è opportuno che il legislatore adotti una trasparenza divulgativa a corredo degli enunciati di più complessa interpretazione e attuazione, poiché non potrebbe ritenersi consentito un abuso della “tecnicità contabile” finalizzato a creare indiretti effetti novativi sulla disciplina specificativa dei principi costituzionali di natura finanziaria e di quelli ad essi legati da un rapporto di interdipendenza.

11.- La Regione Veneto, infine, impugna l’art. 1, comma 1, lettera *e*), della medesima legge n. 164 del 2016, che attribuisce alla legge dello Stato la determinazione di premi e di sanzioni da applicare alle Regioni, ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, in riferimento agli artt. 5 e 114 Cost. «e mediamente» agli artt. 117, 118, 119 e 120 Cost.

Secondo la Regione ricorrente, la previsione di «“premi” e “sanzioni”, dal sapore “paternalista”», si fonderebbe su una concezione delle relazioni tra l’amministrazione dello Stato e gli enti territoriali non paritetica, né rispettosa dell’autonomia costituzionalmente garantita e costituirebbe un grave pregiudizio anche per il cittadino, che sarebbe penalizzato per il solo fatto di risiedere in un dato ambito territoriale.

11.1.- La questione è inammissibile.

La disposizione impugnata, nel sostituire il previgente comma 4 dell’art. 9 della legge n. 243 del 2012, demanda alla legge dello Stato la definizione dei premi e delle sanzioni da applicare alle Regioni, ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione delle disposizioni di cui al medesimo articolo. Prevede, inoltre, che detta legge si attenga ai principi di proporzionalità fra premi e sanzioni e tra queste ultime e le violazioni; e che i proventi delle sanzioni siano destinati a favore dei premi agli enti del medesimo comparto che hanno rispettato i propri obiettivi.

Parimenti, il testo originario dell’art. 9 della legge n. 243 del 2012 prevedeva che con legge dello Stato venissero definite le sanzioni da applicare nel caso di mancato conseguimento dell’equilibrio gestionale.

La legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), ha, quindi, dato attuazione alla disposizione summenzionata.

La censura non consente di comprendere l’effettiva lesione delle prerogative regionali, né risulta ancorata ai parametri evocati, risolvendosi la motivazione nella doglianza del “tono paternalista” della previsione e nella violazione della posizione paritaria degli enti stabilita dall’art. 114 Cost. Peraltro, la paventata incidenza pregiudizievole sulla propria autonomia sarebbe componente connaturata al carattere premiale-sanzionatorio delle misure adottate, in relazione alle quali non viene contestata la competenza dello Stato a disciplinare gli effetti del conseguimento o del mancato conseguimento dell’equilibrio di bilancio.



Neppure risulta adeguatamente sviluppata la censura in termini di equità fiscale, perché non viene spiegato per quale motivo il contribuente veneto sarebbe pregiudicato dal meccanismo premiale.

In definitiva, le censure contenute nel ricorso non raggiungono quella soglia minima - non emendabile nella memoria integrativa (ordinanza n. 168 del 2016) - di completezza e chiarezza a cui la giurisprudenza di questa Corte subordina l'ammissibilità delle impugnative in via principale (*ex multis*, sentenze n. 105 del 2017, n. 249 del 2016, n. 39 del 2014, n. 119 del 2010 e n. 139 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI

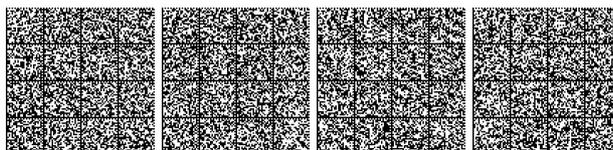
## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali);*

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), primo periodo, della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), che introduce nell'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), il comma 1-bis, promossa, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché in riferimento agli artt. 4, 8, 48, 49, 51, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con il ricorso indicato in epigrafe;*

*2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), secondo e terzo periodo, della medesima legge n. 164 del 2016, promosse, dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 81, 97, secondo comma, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, nonché agli artt. 16, 79, 80, 81, 83 e 84 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol), e all'art. 16 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), con il ricorso indicato in epigrafe; dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, agli artt. 8, 16, 79 e 104 del d.P.R. n. 670 del 1972, con il ricorso indicato in epigrafe; dalla Regione autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché agli artt. 4, 16, 79 e 84 del d.P.R. n. 670 del 1972, con il ricorso indicato in epigrafe; dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché agli artt. 4, 8, 48, 49, 51, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), con il ricorso indicato in epigrafe;*



3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera e), della medesima legge n. 164 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 5 e 114 Cost., «e mediamente» agli artt. 117-120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe indicato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 ottobre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 novembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170247

N. 248

*Ordinanza 8 - 29 novembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Spese di giustizia - Contributo unificato nel processo tributario - Importo dovuto in caso di ricorso cumulativo o collettivo - Determinazione in base alla somma dei contributi previsti per i singoli atti impugnati.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», art. 14, comma 3-*bis*, come modificato dall'art. 1, comma 598, lettera *a*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», in combinato disposto con l'art. 12, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici:* 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. 14, comma 3-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», come modificato dall'art. 1, comma 598, lettera *a*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», in combinato



disposto con l'art. 12, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), promosso dalla Commissione tributaria regionale della Campania nel procedimento vertente tra R. O. e il Ministero dell'economia e delle finanze, con ordinanza del 19 aprile 2016, iscritta al n. 227 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio dell'8 novembre 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

Ritenuto che la Commissione tributaria regionale della Campania, con ordinanza del 19 aprile 2016 (reg. ord. n. 227 del 2016), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», come modificato dall'art. 1, comma 598, lettera *a*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», in combinato disposto con l'art. 12, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), in riferimento agli artt. 3, 24, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6, 13 e 18 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;

che la disposizione censurata stabilisce che, nei processi tributari, il valore della lite - al quale è commisurato l'importo del contributo unificato dovuto in base al precedente art. 13 - è determinato, per ciascun atto impugnato anche in appello, ai sensi del comma 2 dell'art. 12 del d.lgs. n. 546 del 1992, e successive modificazioni;

che, in punto di rilevanza, la Commissione tributaria rimettente ritiene la questione di legittimità sollevata strettamente funzionale alla decisione della causa, in cui si controverte, appunto, della legittimità della pretesa tributaria in relazione a ciascun atto impugnato e, quindi, «per così dire, atomistica e non cumulativa del contributo unificato», secondo quanto previsto dall'art. 14, comma 3-*bis*, del d.P.R. n. 115 del 2002 (che rinvia all'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992), così come modificato dall'art. 1, comma 598, della legge n. 147 del 2013;

che, in ordine alla non manifesta infondatezza, secondo la rimettente, le disposizioni censurate lederebbero, innanzitutto, gli artt. 3 e 24 Cost., in quanto la necessità di corrispondere tanti contributi unificati quanti sono gli atti impositivi, e non già un solo contributo sulla somma dei valori, secondo quanto previsto dal codice di procedura civile e, in particolare, dall'art. 10 cod. proc. civ., costituirebbe un onere eccessivo, irrazionale e punitivo per chi intenda adire la giustizia tributaria, condizionandone il diritto di accesso;

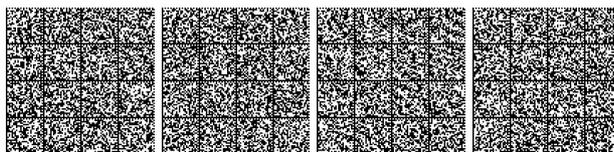
che sarebbero inoltre lesi l'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento, in quanto irragionevolmente i ricorsi tributari sarebbero trattati diversamente dalle azioni promosse nel processo civile ed in quello amministrativo in cui il valore della lite è dato dalla somma del valore delle domande; l'art. 113 Cost., dal momento che l'aggravio economico subito dal ricorrente si tradurrebbe in una minore possibilità di reazione avverso atti di imposizione tributaria promananti sempre da soggetti pubblici, nonché l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, 13 e 18 della CEDU - i quali sanciscono rispettivamente il diritto ad un processo equo, ad un ricorso effettivo e il divieto di restrizione dei diritti non connessa allo scopo per cui è stata prevista -, in quanto non sarebbe valorizzata la logica della concretezza e dell'effettività del diritto di difesa ad essi sottesa;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri che ha concluso per l'inammissibilità o la non fondatezza della questione sollevata;

Considerato che la Commissione tributaria regionale della Campania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», come modificato dall'art. 1, comma 598, lettera *a*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», in combinato disposto con l'art. 12, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), in riferimento agli artt. 3, 24, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, 13 e 18 della CEDU;

che, tuttavia, pur essendo censurata la disposizione nella formulazione successiva alla legge n. 147 del 2013, il giudice *a quo*, non ha dato conto dell'applicabilità di detta disposizione al contributo in questione e, in particolare, non ha indicato - né risulta altrimenti evincibile dal corpo dell'ordinanza di rimessione - la data di iscrizione a ruolo del ricorso per il quale sarebbe stato parzialmente evaso il contributo;

che la Commissione rimettente ha dunque omesso di descrivere compiutamente la fattispecie concreta sottoposta al suo giudizio e, conseguentemente, di fornire un'adeguata motivazione in ordine alla rilevanza della questione;



che le menzionate carenze, con specifico riferimento all'applicazione nel giudizio *a quo* del censurato art. 14, comma 3-bis, come modificato dalla legge n. 147 del 2013, impediscono a questa Corte la necessaria verifica della rilevanza della questione, con conseguente declaratoria di manifesta inammissibilità della stessa (*ex plurimis*, ordinanze n. 196 del 2016, n. 148 del 2015, n. 176 del 2014).

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

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», come modificato dall'art. 1, comma 598, lettera a), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», in combinato disposto con l'art. 12, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6, 13 e 18 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Commissione tributaria regionale della Campania con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 novembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 novembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170248

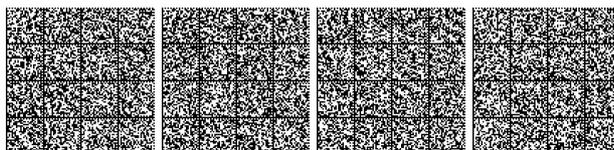
N. 249

*Sentenza 24 ottobre - 1° dicembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Revisione, su richiesta del Comune, del classamento di immobili privati siti in microzone comunali per le quali il rapporto tra il valore medio di mercato e quello medio catastale registri un significativo scostamento dall'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone.**

– Legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», art. 1, comma 335.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 335, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», promosso dalla Commissione tributaria regionale del Lazio nel procedimento vertente tra M.L. F. e l'Agenzia delle entrate - Ufficio provinciale di Roma, con ordinanza del 16 dicembre 2016, iscritta al n. 82 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione di M.L. F., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 24 ottobre 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Mariano Buratti per M.L. F. e l'avvocato dello Stato Anna Lidia Caputi Iambrenghi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

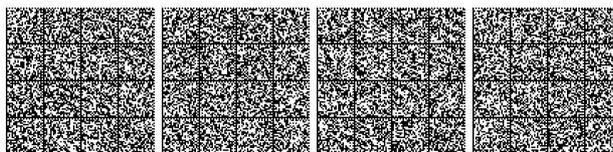
*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 16 dicembre 2016, la Commissione tributaria regionale del Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 53 e 97 della Costituzione, dell'art. 1, comma 335, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», il quale prevede che «La revisione parziale del classamento delle unità immobiliari di proprietà privata site in microzone comunali, per le quali il rapporto tra il valore medio di mercato individuato ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138, e il corrispondente valore medio catastale ai fini dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili si discosta significativamente dall'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone comunali, è richiesta dai comuni agli Uffici provinciali dell'Agenzia del territorio. Per i calcoli di cui al precedente periodo, il valore medio di mercato è aggiornato secondo le modalità stabilite con il provvedimento di cui al comma 339. L'Agenzia del territorio, esaminata la richiesta del comune e verificata la sussistenza dei presupposti, attiva il procedimento revisionale con provvedimento del direttore dell'Agenzia medesima».

1.1.- A parere del collegio tributario regionale, dal complessivo quadro normativo emergerebbe che il classamento è un'operazione che interessa necessariamente una singola unità immobiliare, come tale sarebbe quindi difficilmente conciliabile con la previsione di una revisione del classamento per intere microzone motivata da scostamenti tra valori di mercato e valori catastali. Infatti, il classamento andrebbe ad inquadrare caratteristiche specifiche, vale a dire identità, natura e qualità, di singole unità immobiliari, le quali restano le stesse, salvo trasformazioni specifiche avvenute tramite opere di risanamento o di ristrutturazione, per le quali è previsto il meccanismo di cui al comma 336 del medesimo art. 1 della legge n. 311 del 2004.

Il rimettente sostiene che il riclassamento disciplinato dal censurato comma 335, in quanto «collegato ai soli valori di mercato di zona e senza modificazioni nella realtà si porrebbe inevitabilmente in contrasto con la capacità contributiva dei singoli» e quindi con l'art. 53 Cost. Infatti, pur non essendo un vero e proprio atto di imposizione fiscale, inciderebbe tuttavia sulla rendita del bene ed avrebbe effetti sull'imposizione diretta e su quella locale.

Sarebbe altresì ravvisabile la violazione dell'art. 3 Cost., perché il singolo contribuente si troverebbe «irrazionalmente esposto a rivalutazione del proprio bene in relazione alla significativa rivalutazione di beni altrui sol perché situato in una "microzona" oggetto di attenzione da parte del Comune, con disparità di trattamento rispetto ad altre "microzone", pur significati[va]mente da rivalutare, ma non oggetto di richiesta da parte del comune medesimo all'Agenzia del territorio».



La norma impugnata contrasterebbe, infine, con l'art. 97 Cost., in quanto la rivalutazione «massiva» operata dalla norma censurata «non assicur[erebbe] né il buon andamento né l'imparzialità dell'amministrazione, colpendo indiscriminatamente tutte le unità immobiliari (di una determinata microzona) senza alcuna verifica concreta del singolo bene (non essendo necessario il sopralluogo, Cass. n. 21176 del 2016; Cass. n. 21923 del 2012), esponendo l'Amministrazione medesima ad una altrettanto "massiva" opposizione da parte dei contribuenti interessati».

2.- Con atto depositato il 4 luglio 2017, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

La prospettata questione di costituzionalità sarebbe inammissibile in quanto involgente scelte discrezionali spettanti esclusivamente al legislatore: essa, infatti, non sarebbe suscettibile di una soluzione costituzionalmente imposta, ma di una pluralità di soluzioni.

Nel merito, poi, ricorda l'interveniente che la revisione parziale del classamento rappresenta, in sostanza, uno strumento previsto dal legislatore al fine di rimuovere significative sperequazioni - rinvenibili nell'ambito di alcune microzone comunali - che emergono dal confronto tra i valori medi di mercato ed i valori medi catastali rilevati nelle diverse microzone in cui risulta suddiviso il territorio comunale e che sono riconducibili a variazioni del contesto urbano verificatesi nel tempo. Al fine di determinare le modalità di avvio della procedura in argomento, sono state definite, in modo uniforme per l'intero territorio nazionale, le regole o le modalità di calcolo dei valori medi di mercato e dei valori medi catastali posti alla base dei rapporti che portano all'individuazione delle microzone «anomale», secondo criteri precisi e puntuali che non lascerebbero margini di discrezionalità all'amministrazione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri segnala altresì il differente ambito applicativo della norma impugnata e del successivo comma 336 dello stesso art. 1 della legge n. 311 del 2004 (richiamato dal giudice rimettente), il quale disciplina una procedura di revisione legata a situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti passati per intervenute variazioni edilizie della singola unità immobiliare.

Tanto premesso sulla ricostruzione della disciplina di riferimento, si nega il contrasto di essa con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., atteso che proprio l'aggiornamento delle rendite catastali permetterebbe di individuare con maggior precisione il reddito potenzialmente ritraibile dai beni immobili, e quindi la correlata capacità contributiva. Il procedimento disciplinato dalla disposizione censurata comporterebbe non l'attribuzione di un classamento collegato ai valori di mercato, bensì il riesame dei classamenti relativi agli immobili presenti nelle microzone «anomale» al fine di un loro adeguamento rispetto alle altre microzone comunali. Nel concreto, l'attività di riclassamento dei singoli immobili permetterebbe di individuare, in relazione alle loro caratteristiche e tramite raffronto con le unità di riferimento, la categoria e la classe più appropriate.

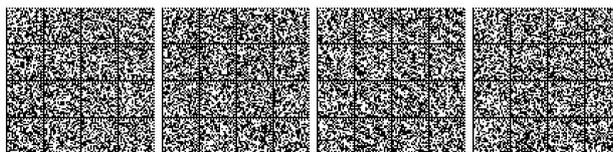
Non sarebbe fondata neanche la questione sollevata con riferimento alla violazione della disparità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., posto che le considerazioni svolte dal rimettente si risolverebbero nella prospettazione di eventuali ricadute pratiche, legate ad un patologico funzionamento del sistema, che tuttavia non possono coinvolgere profili di costituzionalità della norma censurata. Quest'ultima, anzi, consentirebbe proprio di operare in senso opposto, perorando, ove non coerenti, i classamenti degli immobili situati nelle microzone «anomale».

Infine, contrariamente a quanto ritenuto dalla Commissione tributaria regionale in relazione al denunciato contrasto con l'art. 97 Cost., il legislatore non avrebbe disposto una «rivalutazione massiva», nel senso di prevedere un riclassamento «disancorato dalla situazione del singolo bene», e le procedure attuative della disposizione censurata non avrebbero colpito indiscriminatamente gli immobili oggetto di verifica. Il procedimento in parola, invero, consentirebbe un diverso apprezzamento connesso a fattori esterni comuni a tutte le unità immobiliari delle microzone «anomale», con l'inevitabile conseguenza che la revisione dei classamenti operata ai sensi del comma 335 in esame interesserebbe generalmente un gran numero di immobili, proprio perché, essendo situati nei medesimi, mutati, contesti urbani, risulterebbero parimenti coinvolti dallo stesso fenomeno di «riqualificazione esterna».

3.- Nel giudizio si è costituita l'appellante del giudizio *a quo*, con atto depositato il 30 giugno 2017, ripercorrendo le argomentazioni della Commissione tributaria regionale e sostenendo, sulla base delle medesime, l'illegittimità costituzionale della norma censurata in relazione agli stessi parametri evocati dal giudice rimettente.

4.- In data 26 settembre 2017 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, ribadendo le considerazioni già svolte nell'atto di costituzione ed in particolare sottolineando come la normativa in esame preveda un «procedimento "asettico"», ovverosia ancorato a criteri rigorosi e oggettivi, «teso ad evitare situazioni di palese ingiustizia all'interno di ogni singolo comune», tramite l'individuazione delle microzone «anomale» e l'applicazione agli immobili in esse ubicati della revisione parziale del classamento.

5.- Con memoria depositata il 2 ottobre 2017, la parte privata ha sostenuto l'ammissibilità della questione di costituzionalità - sulla base della considerazione che se alla Corte costituzionale è precluso ogni giudizio di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento, quest'ultimo resta comunque subordinato al rispetto dei limiti posti dalla Carta costituzionale -, riproponendo, nel merito, le considerazioni precedentemente svolte.



*Considerato in diritto*

1.- La Commissione tributaria regionale del Lazio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 335, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», il quale prevede il riclassamento di unità immobiliari ubicate in microzona nelle quali il rapporto tra il valore medio di mercato individuato ai sensi del d.P.R. 23 marzo 1998, n. 138 (Regolamento recante norme per la revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane e dei relativi criteri nonché delle commissioni censuarie in esecuzione dell'articolo 3, commi 154 e 155, della L. 23 dicembre 1996, n. 662) e il corrispondente valore medio catastale, ai fini dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili, si discosta significativamente dall'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone comunali.

1.1.- Secondo il rimettente, dal quadro generale della legislazione vigente emergerebbe che il classamento è un'operazione legata necessariamente ad una singola unità immobiliare. Pertanto sarebbe incompatibile con il sistema la previsione di una revisione parziale del classamento di intere microzone.

In particolare, l'impugnato comma 335 sarebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, atteso che il singolo contribuente si troverebbe esposto a rivalutazione del proprio bene solo in base alla circostanza che il suo immobile è situato in una microzona oggetto di richiesta di revisione parziale del classamento da parte del Comune interessato.

La norma violerebbe, poi, l'art. 53 Cost., in quanto un riaccatastamento di una serie di edifici «collegato ai soli valori di mercato di zona e senza modificazioni nella realtà» si porrebbe in conflitto con il principio di capacità contributiva dei singoli, posto che il classamento, pur non essendo un vero e proprio atto di imposizione fiscale, incide sulla rendita del bene ed ha quindi effetti sull'imposizione diretta e su quella locale.

Essa contrasterebbe, infine, con l'art. 97 Cost., dato che «non assicur[erebbe] né il buon andamento né l'imparzialità dell'amministrazione, colpendo indiscriminatamente tutte le unità immobiliari (di una determinata microzona) senza alcuna verifica concreta del singolo bene [...] esponendo l'amministrazione medesima ad una altrettanto "massiva" opposizione da parte dei contribuenti interessati».

2.- In via preliminare, va esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, in considerazione del fatto che la questione di costituzionalità non sarebbe suscettibile di una soluzione costituzionalmente imposta e quindi involgerebbe scelte discrezionali spettanti esclusivamente al legislatore.

2.1.- L'eccezione è inammissibile in quanto formulata in maniera generica e gravemente carente nella motivazione.

3.- Nel merito, le censure sono infondate.

4.- In via generale, si procede al riclassamento di un immobile quando, pur disponendo, quest'ultimo, già di una categoria, di una classe e di una rendita, si prospetta che tale classamento sia divenuto inadeguato.

Le cause che possono rendere necessaria l'operazione sono riconducibili alle ipotesi individuate dai commi 335 e 336 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004.

Si tratta di due procedure con presupposti diversi. La prima concerne situazioni legate a mutamenti di carattere generale o collettivo interessanti una determinata area; la seconda riguarda le situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti passati per intervenute variazioni edilizie della singola unità immobiliare e presuppone quindi che si sia di fronte ad innovazioni specifiche relative ad un determinato immobile.

5.- Ai sensi del comma 335 - oggetto del giudizio - il procedimento prende avvio su iniziativa del Comune, il quale formula richiesta di revisione del classamento al competente Ufficio provinciale dell'Agenzia del territorio (ora assorbita dall'Agenzia delle entrate ai sensi del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «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, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135). Quest'ultima, accertata la sussistenza dei presupposti di legge, con provvedimento del direttore attiva il «processo revisionale», che si snoda secondo le modalità tecniche e operative previste nel successivo comma 339 e stabilite nelle linee guida di cui alla Determinazione del direttore dell'Agenzia del territorio del 16 febbraio 2005. A conclusione del procedimento, gli intestatari delle unità immobiliari interessate ricevono un avviso di accertamento con la rideterminazione del classamento e l'attribuzione di una nuova rendita catastale.

6.- Venendo all'esame delle censure, il contrasto con l'art. 3 Cost. è impostato nella limitata prospettiva secondo cui il singolo contribuente si troverebbe esposto a rivalutazione del proprio bene solo in base alla circostanza che il suo immobile sia situato in una microzona oggetto di richiesta di revisione parziale del classamento da parte del Comune interessato, con la conseguente sperequazione rispetto al contribuente che, pur trovandosi nella stessa situazione, non subisca analoga iniziativa comunale.

La censura, come è evidente, non è riferibile alla previsione della norma, ma è ricollegabile, invece, a circostanze contingenti - e cioè la maggiore o minore sollecitudine del Comune di riferimento nell'avanzare l'istanza - che attonano alla concreta applicazione della disciplina (ordinanza n. 270 del 2012).



Si tratta, dunque, di un inconveniente di fatto, che, secondo pacifica giurisprudenza, è irrilevante nel giudizio costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 35 del 2017, n. 219 e n. 192 del 2016; ordinanza n. 122 del 2016).

7.- Il Collegio tributario prospetta poi la violazione dell'art. 53 Cost., in quanto un riaccatastamento conseguente alla sola variazione dei valori di mercato di una determinata aerea contrasterebbe con il principio di capacità contributiva.

7.1.- Va in proposito ricordato che questa Corte ha ritenuto che la rendita catastale «non costituisce [...] un presupposto d'imposta» (sentenza n. 162 del 2008): non è pertanto prospettabile, in riferimento ad essa, una questione collegata al parametro di cui all'art. 53 Cost. (sentenze n. 263 del 1994 e n. 162 del 2008). Si è però anche affermato che, benché le tariffe di estimo e le rendite catastali non siano atti di imposizione tributaria, i criteri per la loro determinazione, ove non ispirati a principi di ragionevolezza, potrebbero porre le premesse per l'incostituzionalità delle singole imposte che su di essi si fondano (sentenza n. 263 del 1994).

7.2.- Si è poi ritenuto che «la capacità contributiva, desumibile dal presupposto economico al quale l'imposta è collegata, può essere ricavata, in linea di principio, da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di costituzionalità, sotto il profilo della palese arbitrarietà e manifesta irragionevolezza» (sentenza n. 162 del 2008).

Esaminata la questione sotto questa specifica prospettiva, la scelta fatta dal legislatore con il censurato comma 335 non presenta profili di irragionevolezza.

La decisione di operare una revisione del classamento per microzona si basa sul dato che la qualità del contesto di appartenenza dell'unità immobiliare rappresenta una componente fisiologicamente idonea ad incidere sul valore del bene, tanto che il fattore posizionale già costituisce una delle voci prese in considerazione dal sistema catastale in generale.

Può quindi ritenersi non irragionevole che l'accertamento di una modifica del valore degli immobili presenti in una determinata microzona abbia una ricaduta sulla rendita catastale. Il conseguente adeguamento, proprio in quanto espressione di una accresciuta capacità contributiva, è volto in sostanza ad eliminare una sperequazione esistente a livello impositivo.

7.3.- È bene ricordare, peraltro, che la natura e le modalità dell'operazione enfatizzano l'obbligo di motivazione in merito agli elementi che hanno, in concreto, interessato una determinata microzona, così incidendo sul diverso classamento della singola unità immobiliare; obbligo che, proprio in considerazione del carattere "diffuso" dell'operazione, deve essere assolto in maniera rigorosa in modo tale da porre il contribuente in condizione di conoscere le concrete ragioni che giustificano il provvedimento.

8.- Infondata, infine, è la censura (peraltro formulata in maniera generica e apodittica) relativa all'art. 97 Cost., secondo la quale la rivalutazione «massiva» operata dalla norma censurata, colpendo indiscriminatamente tutte le unità immobiliari di una determinata microzona senza alcuna verifica concreta del singolo bene, «espo[rebbe] l'amministrazione medesima ad una altrettanto "massiva" opposizione da parte dei contribuenti interessati».

Non è dato comprendere, infatti, come il rischio che l'Amministrazione sia esposta ad azioni giudiziarie possa rilevare nel senso dell'incostituzionalità di una disciplina. Ogni riforma normativa, per la sua portata innovativa, è potenzialmente idonea a suscitare reazioni da parte dei destinatari, ma ciò evidentemente rientra nella fisiologia dell'ordinamento.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 335, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», sollevata, in riferimento agli artt. 3, 53 e 97 della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale del Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

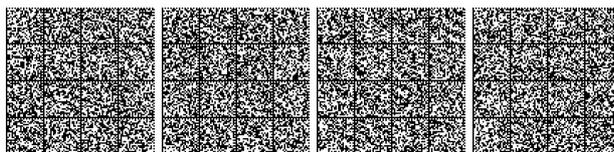
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'1 dicembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 250

*Sentenza 25 ottobre - 1° dicembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza e assistenza - Rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici - Disposizioni di attuazione dei principi enunciati nella sentenza n. 70 del 2015 (riconoscimento integrale per le pensioni fino a tre volte il trattamento minimo INPS e, in misura percentuale decrescente, per quelli compresi tra tre e sei volte il detto trattamento; esclusione per i trattamenti di importo superiore) - Disciplina relativa al periodo 2014-2018.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, commi 25 e 25-bis, come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-bis), rispettivamente, dai numeri 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie *TFR*), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109; legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 483 come modificato dall'art. 1, comma 286, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

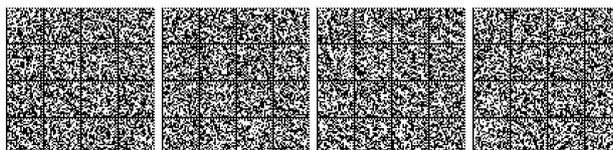
*Giudici :* Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 24, commi 25 e 25-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 - come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-bis), rispettivamente, dai numeri 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie *TFR*), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109 - e dell'art. 1, comma 483, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, come modificato dall'art. 1, comma 286, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promossi dal Tribunale ordinario di Palermo con ordinanza del 22 gennaio 2016, dalla Corte dei Conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia Romagna, con ordinanza del 10 marzo 2016, dal Tribunale ordinario di Milano con ordinanza del 30 aprile 2016, dal Tribunale ordinario di Brescia con ordinanza dell'8 febbraio 2016, dal Tribunale ordinario di Napoli con ordinanza del 15 luglio 2016, dal Tribunale ordinario di Genova con tre ordinanze del 9 agosto 2016, dal Tribunale ordinario di Torino con ordinanza del 27 settembre 2016, dal Tribunale ordinario di La Spezia con ordinanze del 2 e del 7 novembre 2016, dal Tribunale ordinario di Cuneo con ordinanze del 18 novembre 2016 (n. 2 ordinanze) e del 9 e del 21 febbraio 2017, rispettivamente iscritte ai nn. 36, 101, 124, 188, 237, 242, 243, 244 e 278, del registro ordinanze 2016 e ai nn. 24, 25, 43, 44, 77 e 78 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 9, 21, 26, 40, 47 e 48, prima serie speciale, dell'anno 2016 e nn. 5, 9, 13 e 22, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione di C. G., di L. F. e altra, di R. P. e altri, di C. A. e altri, di F. M. e altro, di P. S. e altri e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché gli atti di intervento del Sindacato autonomo Dipendenti INAIL in pensione e altra, del Presidente del Consiglio dei ministri e quello, fuori termine, del CODACONS e altro;



udito nell'udienza pubblica del 24 ottobre 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

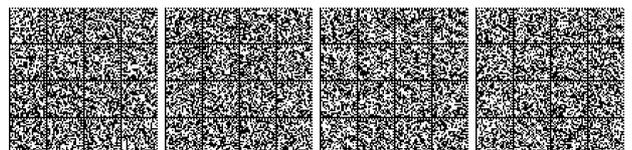
uditi gli avvocati Riccardo Troiano per C. G., Corrado Scivoletto per L. F. e altra, Andrea Rossi Tortarolo per R. P. e altri, Michele Iacoviello per C. A. e altri, Iside B. Storace per F. M. e altro, Fabrizio Ricciardi per P. S. e altri, Luigi Caliuolo per l'INPS, Augusto Sinagra per il Sindacato autonomo Dipendenti INAIL in pensione e altra e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 22 gennaio 2016 (reg. ord. n. 36 del 2016), il Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 1, numero 1), del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie *TFR*), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109, e, in particolare, della disposizione di cui alla lettera *c*) di tale comma 25.

Quest'ultimo prevede che: «La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta: *a*) nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; *b*) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; *c*) nella misura del 20 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; *d*) nella misura del 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; *e*) non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi.».

1.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto, di essere investito del ricorso proposto nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) da G. C., pensionato titolare, per gli anni 2012 e 2013, di una pensione superiore a quattro volte e inferiore a cinque volte il trattamento minimo INPS; che il ricorrente aveva chiesto - previa rimessione alla Corte costituzionale di questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, nel testo anteriore alla sostituzione operata dall'art. 1, comma 1, numero 1), del d.l. n. 65 del 2015 (testo che, per gli anni 2012 e 2013, aveva stabilito il blocco della perequazione automatica delle pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS) - di condannare l'INPS a liquidare il trattamento pensionistico perequato secondo il meccanismo dell'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) e a corrispondergli i relativi ratei non percepiti nel biennio 2012-2013. Riferisce inoltre di avere sollevato questioni di legittimità costituzionale del citato art. 24, comma 25, nel testo previgente, decise dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 70 del 2015, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale del medesimo comma 25 per violazione degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., «nella parte in cui prevede[va] che "In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento"». Dopo tale sentenza, il ricorrente ha riassunto il giudizio, reiterando le domande formulate nel ricorso introduttivo e sollevando questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 1, n. 1), del d.l. n. 65 del 2015, ritenute dal giudice *a quo* rilevanti e non manifestamente infondate.



1.2.- In punto di non manifesta infondatezza delle stesse, il Tribunale rimettente afferma anzitutto che, ancorché goda di «una certa discrezionalità» nella scelta, il legislatore è tenuto a individuare meccanismi perequativi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita, nel rispetto del limite della ragionevolezza, al fine di scongiurare un «non sopportabile scostamento» tra l'andamento delle pensioni e delle retribuzioni e, in ogni caso, un contrasto con i principi di cui agli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.

Il rimettente afferma quindi che tale meccanismo è stato individuato dal legislatore nella perequazione automatica delle pensioni.

Aggiunge il rimettente che il legislatore - che già in precedenza aveva temporaneamente sospeso il meccanismo di perequazione - anche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 30 del 2004, con l'art. 1, comma 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale), aveva nuovamente disposto il blocco, per l'anno 2008, della perequazione automatica delle pensioni superiori a otto volte il trattamento minimo. In proposito, il rimettente osserva che, con la sentenza n. 316 del 2010, la Corte costituzionale, nel ritenere che quest'ultima previsione non contrastasse con gli artt. 3, 36 e 38, secondo comma, Cost., avrebbe affermato che il blocco della perequazione automatica delle pensioni di importo rilevante può ritenersi conforme a Costituzione a condizione che esso non venga «costantemente reiterato».

Ciò nonostante, con l'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, nel testo originario, il legislatore ha escluso la perequazione non soltanto per le pensioni più elevate ma per tutte quelle superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e non per un solo anno - come era avvenuto con i precedenti interventi - ma per due anni consecutivi (2012 e 2013).

A seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, il legislatore, con l'art. 1, comma 1, numero 1), del d.l. n. 65 del 2015, ha sostituito tale disposizione con una nuova formulazione, che, ad avviso del rimettente, non terrebbe in considerazione quanto affermato nella sentenza n. 70 del 2015, poiché non tutelerebbe, per il periodo in considerazione, «l'interesse dei pensionati alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite (da cui deriva [...] il diritto a una prestazione previdenziale adeguata), in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, che - a differenza delle pensioni di importo elevato - non presentano margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo».

Il giudice *a quo* osserva ancora che la misura della perequazione delle pensioni riconosciuta dal censurato comma 25 è assai minore di quella riconosciuta, per il triennio 2014-2016, dal precedente art. 1, comma 483, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)». Inoltre il disposto blocco parziale della perequazione «produce i suoi effetti in modo permanente, non essendo prevista alcuna forma di recupero della parte non corrisposta negli anni successivi», sicché «ogni eventuale perdita del potere di acquisto del trattamento, anche se limitata a periodi brevi, è, per sua natura, definitiva».

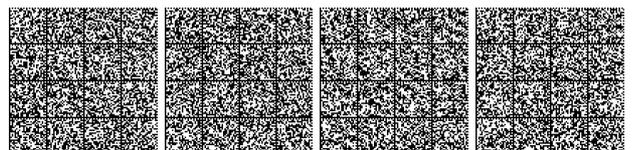
Con specifico riferimento agli invocati parametri costituzionali, il Tribunale rimettente deduce che la disposizione censurata «sembra violare i principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità della prestazione previdenziale e di conservazione del trattamento pensionistico».

Sarebbero violati, in particolare: l'art. 38, secondo comma, Cost., «perché la modesta entità della rivalutazione impedisce la conservazione nel tempo del valore della pensione, menomandone l'adeguatezza, soprattutto con riferimento ai pensionati titolari di trattamenti previdenziali non elevati»; l'art. 36, primo comma, Cost., «poiché la modesta entità della rivalutazione viola il principio di proporzionalità tra pensione (che costituisce il prolungamento in pensione della retribuzione goduta in costanza di lavoro) e retribuzione goduta durante l'attività lavorativa»; il principio derivante dall'applicazione congiunta degli artt. 36, 38, 3 Cost., «perché la modesta entità della rivalutazione, violando il principio di proporzionalità tra pensione e retribuzione e quello di adeguatezza della prestazione previdenziale, altera il principio di eguaglianza e ragionevolezza, causando una irrazionale discriminazione in danno della categoria dei pensionati».

1.3.- In punto di rilevanza, il Tribunale rimettente rappresenta che, in base alla normativa censurata, al ricorrente, titolare, per gli anni 2012 e 2013, di un trattamento pensionistico superiore a quattro volte e inferiore a cinque volte il trattamento minimo INPS, è stata riconosciuta una rivalutazione di appena il 20 per cento.

2.- Si è costituito G. C., ricorrente nel giudizio principale, chiedendo che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 1, n. 1), del d.l. n. 65 del 2015, nonché di quest'ultima disposizione, per violazione dell'art. 136 Cost.

2.1.- Ad avviso della parte costituita, la nuova formulazione del citato comma 25 viola l'art. 38, secondo comma, Cost., in quanto il blocco, in alcuni casi totale e in altri parziale, della perequazione relativa agli anni 2012 e 2013 impedisce la conservazione nel tempo del valore della pensione, menomandone l'adeguatezza; l'art. 36, primo comma, Cost., in quanto la mancata rivalutazione viola il principio di proporzionalità tra pensione e retribuzione; il principio



derivante dall'applicazione congiunta degli artt. 36, 38 e 3 della Costituzione, in quanto la mancata rivalutazione, ledendo i principi di adeguatezza della prestazione previdenziale e di proporzionalità tra pensione e retribuzione, «altera il principio di uguaglianza e di ragionevolezza, causando una irrazionale discriminazione in danno della categoria dei pensionati, cui appartiene il ricorrente, le cui ragioni sono sacrificate alla tenuta finanziaria del sistema, senza nessun bilanciamento tra tale valore costituzionale ed il diritto alla perequazione».

La parte costituita afferma, «in particolare», che il censurato art. 24, comma 25, si pone in contrasto, altresì, con «i principi di eccezionalità e non arbitrarietà del “blocco” cagionato dalla frequente reiterazione di misure intese a “paralizzare” il meccanismo perequativo».

La stessa difesa esamina poi la sentenza della Corte costituzionale n. 316 del 2010, affermando che essa aveva rivolto un «monito» al legislatore riguardo a una eventuale reiterazione del “blocco”, all'estensione temporale dello stesso, oltre che ai destinatari delle misure, titolari di trattamenti pensionistici «di sicura rilevanza». Per converso, il vigente comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2001 stabilisce un blocco della perequazione per due anni consecutivi e «colpisce anche le pensioni medie, riconoscendo una piccola percentuale a quelle superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e nulla a quelle superiori a 6 volte il trattamento minimo INPS (e non superiori ad otto volte come era avvenuto nel 2008)».

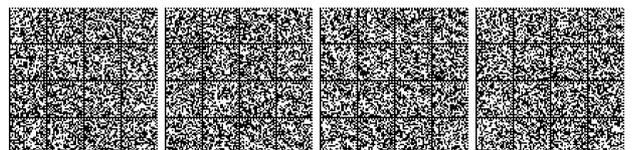
La difesa di G. C. passa poi a considerare la sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, sottolineando che essa «aveva [...] individuato [...] nella [...] limitazione ad alcune fasce di pensionati, individuati in base al trattamento complessivo e non, invece, alla fascia di importo, due profili di illegittimità costituzionale» che la disposizione censurata, invece, «reitera». Essa considera inoltre che l'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, oltre a sostituire il comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 - con il quale avrebbe vanificato l'«effetto primario [della sentenza n. 70 del 2015] che dovrebbe consistere nella integrale applicazione, per gli anni 2012 e 2013, del regime di rivalutazione paralizzato dal d.l. n. 201/2011» - ha inserito un comma 25-*bis* (a norma del quale «La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013 come determinata dal comma 25, con riguardo ai trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS è riconosciuta: a) negli anni 2014 e 2015 nella misura del 20 per cento; b) a decorrere dall'anno 2016 nella misura del 50 per cento»). Tale disposizione «determina il consolidamento del danno patito dagli aventi diritto».

La difesa della parte costituita ripercorre poi le argomentazioni utilizzate dalla sentenza n. 70 del 2015, rilevando che essa «non ha affatto limitato le censure di incostituzionalità con riferimento alle sole fasce più deboli», e conclude che il d.l. n. 65 del 2015, pur affermando di volere dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza n. 70 del 2015, «ne ha sostanzialmente vanificato gli effetti violando, nuovamente quei principi che sono stati posti a fondamento della stessa [...] contenuti negli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.».

Sarebbe evidente la violazione «dell'art. 3 della Costituzione: principio di ragionevolezza ed uguaglianza; dell'art. 36, comma 1, della Costituzione: principio di proporzionalità tra pensione percepita e retribuzione goduta nel corso dell'attività lavorativa; dell'art. 38, comma 2, della Costituzione: principio di adeguatezza», poiché la parziale o mancata rivalutazione automatica delle pensioni, per due anni consecutivi e la sua reiterazione, oltre a vanificare nel tempo il valore del trattamento di quiescenza, pregiudicherebbe, altresì, la proporzionalità tra pensione e retribuzione goduta nel corso dell'attività lavorativa, tutelata dagli artt. 38 e 36 Cost. e discriminerebbe irragionevolmente i percettori di pensioni superiori a tre volte i minimi INPS rispetto ai percettori di pensioni ancor meno elevate, così violando anche il principio di ragionevolezza previsto dall'art. 3 Cost.

2.2.- Con specifico riferimento all'art. 1, comma 1, numero 1), del d.l. n. 65 del 2015, la difesa della parte costituita deduce anche la violazione dell'art. 136 Cost. Il decreto-legge citato e la successiva legge di conversione avrebbero violato il giudicato costituzionale, con il proporre nuovamente il blocco della rivalutazione per il 2012-2013 già dichiarato incostituzionale, limitandosi a innalzare la soglia, e facendo venire meno per il ricorrente il diritto riconosciuto dalla Corte costituzionale.

2.3.- Infine, la parte costituita afferma l'insussistenza delle ragioni di ordine finanziario indicate dall'alea dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 65 del 2015 («Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale, [...]»). Tali ragioni non si potrebbero porre a fondamento dell'intervento censurato, atteso che «la copertura degli oneri necessari per l'adeguamento delle pensioni è garantita dagli introiti delle aliquote contributive a tale fine introdotte» dall'art. 3 della legge 29 maggio 1982, n. 297 (Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica).



3.- Con ordinanza del 10 marzo 2016 (reg. ord. n. 101 del 2016), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna, in funzione di giudice unico delle pensioni, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 117, primo comma - quest'ultimo, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, atti entrambi ratificati e resi esecutivi con la legge 4 agosto 1955, n. 848 - e 136 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, commi 25, lettera *e*), e 25-*bis* del d.l. n. 201 del 2011, come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-*bis*), rispettivamente, dai numeri 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015.

3.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: di essere investito di due ricorsi proposti, nei confronti dell'INPS, da dieci pensionati titolari di pensioni superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, nei confronti, tra l'altro, della mancata rivalutazione automatica del proprio trattamento pensionistico in applicazione dell'art. 24, comma 25, dello stesso d.l. n. 201 del 2011; che i ricorrenti si dolevano del fatto che la mancata rivalutazione automatica del proprio trattamento pensionistico violava gli artt. 3, 36, 38 e 53 Cost.; che l'INPS replicava con memorie depositate il 12 e il 26 settembre 2013; di avere sollevato questioni di legittimità costituzionale del menzionato art. 24, comma 25, nel testo previgente, le quali erano state decise dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 70 del 2015; che, dopo tale sentenza, i ricorrenti hanno chiesto la fissazione di una nuova udienza, ai sensi dell'art. 297 del codice di procedura civile, e, con successive memorie, hanno eccepito l'illegittimità costituzionale dei commi 25, lettera *e*), e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come medio tempore sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-*bis*), rispettivamente, dai numeri 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015; che l'INPS ha controdedotto con memoria depositata il 4 dicembre 2015; che i ricorrenti, in aggiunta alla domanda originaria avente a oggetto il mancato riconoscimento della perequazione relativa agli anni 2012 e 2013, hanno formulato anche quella concernente il biennio 2014-2015 nonché il periodo successivo «a decorrere dal 2016»; che l'INPS, sollecitato ai sensi dell'art. 101 cod. proc. civ., ha ritenuto che tale pretesa costituisse una domanda nuova e, pertanto, inammissibile; di ritenere tale eccezione dell'INPS non fondata, in quanto la suddetta pretesa non integra, ai sensi degli artt. 183 e 189 cod. proc. civ., una domanda nuova bensì un'estensione della domanda originaria (emendatio libelli).

3.2.- Il giudice *a quo* ritiene di dovere anzitutto ricostruire il dictum della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, precisando che, a tale fine, è a suo avviso necessario il «richiamo congiunto della motivazione e del dispositivo», atteso che la sentenza n. 70 del 2015, ancorché «declaratoria di illegittimità costituzionale secca», afferma, in chiusura della motivazione, l'incostituzionalità della norma censurata «nei termini esposti». Dopo avere citato ampi stralci dei punti 8 e 10 del Considerato in diritto della sentenza n. 70 del 2015, il giudice rimettente conclude che «se per un verso l'an circa la spettanza della perequazione non può essere negata ai percipienti trattamenti pensionistici [...], per altro verso, in ragione di concorrenti interessi di rilevanza costituzionale, è consentito al legislatore calibrarne il «quantum di tutela» nel rispetto dei «limiti della ragionevolezza e proporzionalità»».

3.3.- Da ciò risulterebbe, secondo la Corte rimettente, che i denunciati commi 25 e 25-*bis* del d.l. n. 201 del 2011 violano, rispettivamente, gli artt. 3, 36, 38 e 136 Cost., e gli artt. 3, 36 e 38 Cost.

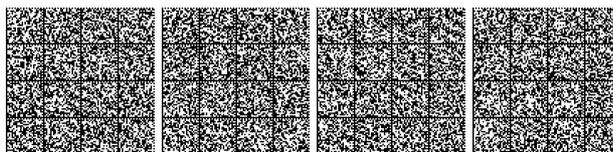
Il giudice *a quo* osserva anzitutto che, mentre il censurato art. 24, comma 25, lettera *e*), «può considerarsi «riproduttivo» della disposizione espunta dall'ordinamento con la citata sentenza caducatoria», il successivo comma 25-*bis* ne costituisce il «prolungamento», poiché innalza la soglia dell'esclusione dalla perequazione ai trattamenti complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS.

Il comma 25, lettera *e*), dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, in quanto «riproduttivo» di una disposizione dichiarata incostituzionale, dovrebbe essere oggetto di uno scrutinio di stretta ragionevolezza, nel senso che l'art. 136 Cost. impone al legislatore di accettare l'immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma dichiarata incostituzionale.

Né si rivelerebbe perspicuo, in relazione a quanto affermato dalla sentenza n. 70 del 2015, l'alea dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, che si propone - secondo il rimettente in modo non convincente - di bilanciare l'interesse pubblico perseguito dal legislatore e il sacrificio imposto ai pensionati.

Il giudice *a quo* si sofferma poi sulle differenze fra il regime della perequazione introdotto con la disposizione caducata e riprodotta (art. 24, comma 25, lettera *e*) e quello previsto dall'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007 (oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 316 del 2010), quanto alla durata del blocco, alla generica esemplificazione delle esigenze di equilibrio di bilancio, e alla soglia dei trattamenti presi in considerazione.

Alla stregua di tali considerazioni, emergerebbe la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, lettera *e*), del d.l. n. 201 del 2011, in riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 136 Cost., atteso che detta disposizione «di fronte a una pronuncia di carattere caducatorio circa l'azzeramento della perequazione [...] per tutti i trattamenti pensionistici e non «*in parte qua*», limitatamente cioè ai trattamenti previdenziali modesti, persevera nell'azzerare per taluni trattamenti pensionistici superiori ad una determinata soglia la perequazione».



Analogo dubbio investirebbe, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost., la disciplina «a regime» dell'art. 24, comma 25-*bis*, che non solo prolunga il blocco, ma anche esclude, per la sola categoria dei titolari di trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il minimo INPS, il meccanismo della rivalutazione, la cui funzione è di collegare i trattamenti pensionistici all'inflazione.

Tale disciplina si porrebbe quindi in conflitto «con il precetto della “adeguatezza” (artt. 38, secondo comma, 36 e 3 Cost.) della prestazione pensionistica nel tempo in quanto detto precetto presuppone la permanenza delle condizioni di effettività della prestazione economica garantita».

Il giudice rimettente sottolinea ancora che la Corte costituzionale ha sì affermato che, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, sacrifici gravosi non possono non interessare periodi più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione in precedenti sentenze della stessa Corte, ma ha aggiunto che tali periodi devono essere «definiti» (sono citate la sentenza n. 310 del 2013 e l'ordinanza n. 113 del 2014).

3.4.- Ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 24, comma 25, lettera *e*), del d.l. n. 201 del 2011, potrebbe porsi in contrasto anche con gli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU, in quanto, riproducendo, con effetti retroattivi, la disciplina - già espunta dall'ordinamento con la sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015 - che non riconosce la rivalutazione dei trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, violerebbe «in termini di ragionevolezza [il] principio del legittimo affidamento e di certezza del diritto».

Il rimettente si interroga circa il quadro normativo preesistente alla disposizione censurata, tale da fare sorgere nei pensionati la ragionevole fiducia nel non azzeramento della perequazione e da far loro ritenere che l'art. 24, comma 25, lettera *e*), comporti «una radicale e irreversibile incisione sulle situazioni soggettive dei pensionati, dopo la pronuncia n. 70 del 2015», analoga a quella censurata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 216 del 2015.

3.5.- Secondo il giudice rimettente, l'art. 24, commi 25, lettera *e*), e 25-*bis*, del d.l. n. 201 del 2011, potrebbe altresì violare gli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, che riconosce a ogni persona il «diritto al rispetto dei suoi beni».

Il rimettente evidenzia che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato più volte che nella nozione di «beni» rientrano non solo i «beni attuali» ma anche i crediti e, tra questi, quelli relativi a una pensione, a condizione che «il titolare di essi abbia sufficiente fondamento nel diritto interno».

Ciò avverrebbe, secondo il giudice *a quo*, per i percettori di un reddito complessivamente superiore a sei volte il minimo INPS, i cui diritti sarebbero stati permanentemente incisi. Lo stesso rimettente asserisce che «il legislatore, con la normativa oggetto di dubbio, non sembra avere disciplinato detto “bene”, e cioè la “perequazione automatica”, nel rispetto del requisito dell'equo bilanciamento alla luce del principio per cui ogni ingerenza su un “bene” della persona debba essere ragionevolmente proporzionata al fine perseguito».

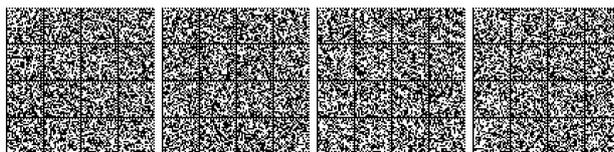
3.6.- Il rimettente ritiene infine che l'art. 24, commi 25, lettera *e*), e 25-*bis*, del d.l. n. 201 del 2011, violi anche gli artt. 2, 3, 23 e 53 Cost., «in relazione alla presunta natura tributaria della misura in esame».

Secondo il giudice *a quo*, il censurato azzeramento della rivalutazione automatica «per gli anni 2012-2013, 2014-2015 e dal 2016» presenterebbe tutti e tre gli elementi che, secondo la Corte costituzionale, connotano le prestazioni patrimoniali di natura tributaria. Esso dà luogo a una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinato a reperire risorse per l'erario; tale decurtazione «non integra, per definizione, una modifica di un rapporto sinallagmatico»; le risorse, «connesse al presupposto economicamente rilevante, individuato nel superamento della predetta fascia pensionistica, e derivanti dalla suddetta decurtazione, sembrano [...] destinate a sovvenire pubbliche spese», tenuto conto della previsione di cui all'art. 17, comma 1, lettera *b*), della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), nonostante l'assenza di una espressa indicazione della destinazione di tali risorse. Nella specie, peraltro, tale destinazione sarebbe desumibile dall'alinea dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015.

Tanto premesso, il rimettente afferma che vi sarebbe lesione del principio dell'universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva, con conseguente violazione del principio di eguaglianza.

3.7.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* rappresenta che la disciplina censurata «trova applicazione nel caso di specie, in quanto la misura dei trattamenti pensionistici in godimento dei ricorrenti è superiore al limite di sei volte il minimo INPS».

4.- Con ordinanza del 30 aprile 2016 (reg. ord. n. 124 del 2016), il Tribunale ordinario di Milano, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale: in via principale, dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, come sostituito dal numero 1) dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, e, in particolare, delle disposizioni di cui alle lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) di detto comma 25, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 136 Cost.; in via subordinata, del «combinato disposto del DL 65» del 2015 e dell'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, e, in particolare, della disposizione di cui alla lettera *e*) di detto comma 483, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, Cost.



4.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: di essere investito del ricorso proposto nei confronti dell'INPS da sette pensionati titolari di trattamenti a carico di tale Istituto; che i ricorrenti hanno chiesto - previa rimessione alla Corte costituzionale di questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015 e dell'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013 - la condanna dell'INPS a corrispondere loro «quanto maturato per la mancata rivalutazione» dei propri trattamenti pensionistici per gli anni 2012, 2013 e 2014; che l'INPS si è costituito in giudizio contestando il ricorso in fatto e in diritto; di avere preliminarmente respinto le eccezioni di nullità del ricorso sollevate dall'INPS per l'omessa specificazione dei fatti costitutivi del diritto, atteso che era pacifico e «documentale» in giudizio che tutti i ricorrenti sono titolari di un trattamento pensionistico a carico dell'INPS «variamente inciso dalle conseguenze collegate al DL 65/15»; che il procuratore dei ricorrenti, in seguito a un'ordinanza dello stesso rimettente, ha depositato una nota difensiva, non contestata dall'INPS, indicando per ciascuno di essi l'ammontare lordo della pensione percepita.

4.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale rimettente afferma che il denunciato comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 presenta plurimi profili di incostituzionalità.

4.2.1.- Esso violerebbe, anzitutto, l'art. 136 Cost.

Il rimettente afferma che, con riguardo ai trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS, il legislatore «ha pedissequamente riprodotto la norma dichiarata incostituzionale».

In proposito, il Tribunale rimettente rappresenta che la sentenza n. 70 del 2015, nell'affermare che l'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011 (nel suo testo originario), era eccentrico rispetto ai precedenti in materia, sia in quanto incideva sui trattamenti pensionistici di importo meno elevato, a prescindere dal loro ammontare, sia per la sua durata biennale, non aveva limitato tale valutazione alle pensioni di modesta entità ma si era riferita anche ai trattamenti «di valore più cospicuo».

Nella normativa censurata, d'altro canto, non sarebbe rinvenibile alcuna indicazione circa le ragioni che giustificerebbero il permanere del blocco della rivalutazione delle pensioni superiori a sei volte il trattamento minimo INPS per una durata così significativa. Il rimettente osserva in proposito che nella Relazione illustrativa al «Disegno di Legge n. 65/15» ci si limita solo a evocare le necessità di bilancio che giustificavano l'intervento.

Il Tribunale ordinario di Milano sottolinea ancora che, secondo l'INPS, le misure previste dal d.l. n. 65 del 2015 si sarebbero rese necessarie anche ai sensi dell'art. 17, comma 13, secondo periodo, della legge n. 196 del 2009, e richiama la Relazione illustrativa, carente, secondo la sua valutazione, di adeguate valutazioni.

La scelta legislativa sarebbe, d'altro canto, ancor più incongruente ove si consideri che la menzionata Relazione dà atto, con riferimento al periodo 2007-2014, della riduzione del potere di acquisto di ampie fasce di lavoratori.

Da ciò conseguirebbe che la violazione dell'art. 136 Cost. sussisterebbe anche con riguardo alla posizione dei titolari di trattamenti pensionistici che, superiori a tre volte il trattamento minimo INPS, siano pari o inferiori a sei volte lo stesso.

4.2.2.- Il comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 violerebbe, poi, gli artt. 3, 36 e 38 Cost., e, in particolare: il principio di adeguatezza del trattamento pensionistico, di cui all'art. 38 Cost.; il «principio di proporzionalità», di cui all'art. 36 Cost.; l'interpretazione congiunta di tali articoli con l'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza.

In proposito, varrebbero, secondo il rimettente, le stesse ragioni di contrasto ritenute dalla sentenza n. 70 del 2015.

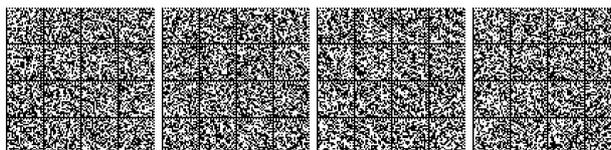
La disposizione censurata avrebbe, infatti, disatteso quanto affermato da tale sentenza, con riguardo da un lato all'assenza di «alcun elemento utile a dare conto delle ragioni per cui si fosse ritenuto di dare prevalenza alle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento», dall'altro al fatto che interventi di riduzione della rivalutazione devono ritenersi ammissibili «ove temporalmente contenuti [...] nel termine annuale».

4.3.- In via subordinata, ovvero in caso di rigetto delle anzidette questioni di costituzionalità, il rimettente solleva questione di legittimità costituzionale di più norme, ovvero del d.l. n. 65 del 2015 e dell'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, lettera e), nella parte in cui disciplina la rivalutazione, per l'anno 2014, dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, Cost.

Il rimettente ritiene che tale «norma, in sé considerata possa resistere alle censure di incostituzionalità», ma che, qualora le sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 65 del 2015, fossero ritenute non fondate, «si verrebbe a creare un meccanismo che [...] si dovrebbe necessariamente ritenere incostituzionale con riferimento ai trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo, per i quali il blocco della rivalutazione riguarderebbe addirittura un triennio».

4.4.- In punto di rilevanza, il Tribunale rimettente rappresenta che, dalla documentazione prodotta dai ricorrenti, emerge che essi hanno ricevuto adeguamenti parziali (se titolari di un trattamento pensionistico superiore a sei volte il minimo) o nessun adeguamento.

5.- Sono intervenuti nel giudizio il Sindacato autonomo dipendenti INAIL in pensione e l'Associazione sindacale nazionale pensionati dipendenti INPS, chiedendo che le questioni sollevate siano accolte.



5.1.- Tali sindacati affermano anzitutto che, ancorché non siano parti del giudizio *a quo*, sono titolari di un interesse qualificato tale da legittimare, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, il loro intervento nel giudizio.

In proposito, deducono che, ai sensi dei rispettivi statuti, non sono portatori di un interesse collettivo alla generica rappresentanza degli interessi economici dei pensionati, ma di quello alla «partecipazione ai pertinenti giudizi».

5.2.- Quanto alla fondatezza delle questioni, gli intervenienti fanno proprie, sostanzialmente, le argomentazioni del rimettente Tribunale di Milano.

6.- Con ordinanza dell'8 febbraio 2016 (reg. ord. n. 188 del 2016), il Tribunale ordinario di Brescia, sezione lavoro, previdenza e assistenza obbligatoria, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale: dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, come sostituito dal numero 1) dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, e, in particolare, delle disposizioni di cui alla lettera *e*) di detto comma 25, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., all'interpretazione congiunta degli artt. 3, 36 e 38 Cost., e all'art. 136 Cost.; dell'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, e, in particolare, della disposizione di cui alla lettera *e*) di tale comma 483, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, Cost., e all'interpretazione congiunta degli artt. 3, 36 e 38 Cost.

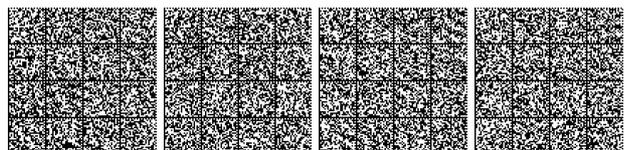
6.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: di essere investito del ricorso proposto nei confronti dell'INPS da F. L., titolare di un trattamento pensionistico superiore a sei volte il trattamento minimo INPS; che il ricorrente chiedeva - previa rimessione alla Corte costituzionale di questioni di legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 (nel suo testo previgente) e dell'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013 - la condanna dell'INPS a provvedere alla perequazione del proprio trattamento pensionistico ai sensi dell'art. 69 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)»; che lo stesso ricorrente riferiva che il proprio trattamento pensionistico, dal 1° gennaio 2012, non era stato rivalutato ai sensi dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 101 del 2011, e che solo dal gennaio 2014 aveva ricevuto un modesto incremento; che l'INPS, in via preliminare, aveva eccepito l'inammissibilità del ricorso in quanto si era «limitato ad applicare la normativa vigente che il ricorrente reputava essere incostituzionale, ma in relazione alla quale non poteva chiedere la rimessione alla Corte Costituzionale in quanto la stessa poteva pronunciarsi solo in via incidentale»; che, con intervento adesivo dipendente, Dircredito, Associazione sindacale nazionale dell'area direttiva e delle alte professionalità del credito, delle società assicurative, agenzie esattoriali e/o di riscossione tributi, della finanza, delle attività similari e/o strumentali, delle poste, delle fondazioni bancarie e delle Authorities o agenzie nazionali comunque denominate (di seguito: Dircredito), ha sostenuto la fondatezza della domanda del ricorrente; di ritenere infondata l'eccezione preliminare dell'INPS, atteso che «dalla circostanza che l'INPS ha applicato correttamente la vigente disciplina che, ad avviso della parte ricorrente sarebbe viziata da incostituzionalità, discende la necessità/opportunità di sottoporre la questione al giudice delle leggi».

6.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale rimettente afferma che il censurato comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 ha nuovamente escluso la perequazione dei trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, così «contravvenendo [...] alle indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale» poiché tali trattamenti non sarebbero da considerare «di sicura rilevanza» come, invece, i trattamenti di importo otto volte superiore al trattamento minimo INPS, presi in considerazione dalla Corte Costituzionale, con riferimento al solo 2008, nella sentenza n. 316 del 2010.

Le pensioni superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, escluse dalla perequazione per il biennio 2012-2013, sono state attratte nel blocco anche per l'anno 2014, secondo la disciplina della legge n. 147 del 2013.

Pertanto, «in relazione alla novella introdotta dalla legge del 2015 ed [...] alla legge n. 147/2013 con riferimento al blocco afferente l'anno 2014» sarebbero violati: il principio di cui all'art. 38, secondo comma, Cost., perché la mancata rivalutazione della pensione ne impedisce la conservazione del valore nel tempo, menomandone l'adeguatezza; il principio di cui all'art. 36, primo comma, Cost., perché la mancata rivalutazione della pensione si pone in contrasto con «il principio di proporzionalità tra pensione (che costituisce il prolungamento in pensione della retribuzione goduta in costanza di lavoro) e retribuzione goduta durante l'attività lavorativa»; il principio derivante dall'interpretazione congiunta degli artt. 3, 36 e 38 Cost., perché la mancata rivalutazione, violando i principi di adeguatezza della prestazione previdenziale e di proporzionalità tra pensione e retribuzione, «altera il principio di eguaglianza e ragionevolezza, causando una irrazionale discriminazione in danno della categoria dei pensionati».

Il solo comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 1, numero 1), del d.l. n. 65 del 2015, violerebbe inoltre l'art. 136 Cost., poiché alla «lettera *c*) (*recte*: lettera *e*) ha «riproposto», per i trattamenti complessivamente superiori a sei volte il minimo INPS, il blocco della rivalutazione relativa agli anni 2012 e 2013 «già dichiarato incostituzionale» dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 70 del 2015.



6.3.- In punto di rilevanza, il Tribunale rimettente rappresenta che il ricorrente ha chiesto la perequazione della propria pensione «che non gli può essere concessa né dall'INPS né da questo Giudice proprio in applicazione della normativa di cui si contesta la costituzionalità».

7.- Si è costituito F. L., ricorrente nel giudizio principale, chiedendo che le questioni sollevate siano accolte.

7.1.- Con riguardo ai «profili di incostituzionalità individuati dalla sentenza n. 70/2015», la parte costituita osserva che nel testo della disposizione censurata «non vi è alcuna traccia delle ragioni che, nel necessario bilanciamento dei rispettivi interessi, avrebbero indotto il legislatore a pregiudicare l'interesse dei pensionati»; il blocco della perequazione dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS sembra contrastare con il principio, ricavabile dalla sentenza n. 70 del 2015, in base al quale il punto di equilibrio tra l'interesse dei pensionati e le esigenze finanziarie dello Stato va ricercato all'interno del meccanismo della perequazione che, quindi, dovrebbe sempre essere prevista; anche i trattamenti pensionistici da quattro a sei volte il trattamento minimo INPS sono stati gravemente incisi, con una graduazione ritenuta discutibile quanto alla proporzionalità e all'adeguatezza; la soglia da cui opera l'azzeramento della perequazione è ben inferiore a quella, di otto volte il minimo INPS, che, nella sentenza n. 316 del 2010, la Corte costituzionale aveva ritenuto «un limite d'importo di sicura rilevanza».

La stessa parte aggiunge che il blocco previsto si estende per il 2012 e il 2013 e si prolungherà anche nel 2014 (in base all'altra disposizione censurata). Mancherebbe quindi del tutto uno dei due elementi, la durata limitata nel tempo del sacrificio imposto ai titolari delle pensioni più elevate, che avevano indotto la Corte costituzionale a rigettare, con la sentenza n. 316 del 2010, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007.

Sarebbe, infine, indubbio il contrasto con il giudicato costituzionale, atteso che la disposizione censurata otterrebbe «sostanzialmente lo stesso risultato già perseguito dal legislatore con il precedente testo dichiarato incostituzionale».

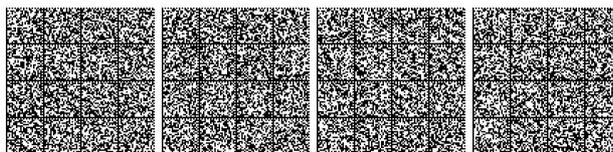
7.2.- Quanto alle questioni aventi a oggetto l'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, la parte costituita ritiene che le ragioni di incostituzionalità prospettate dal giudice rimettente non siano intaccate dalla sentenza n. 70 del 2015. Profili di criticità emergerebbero tenuto conto che la disposizione censurata: non fa cenno alle ragioni che giustificerebbero il pregiudizio recato alle ragioni dei pensionati; incide su tutti i trattamenti pensionistici superiori a tre volte il minimo INPS e, quindi, anche su quelli di minore ammontare; infligge alle pensioni un pregiudizio che si estende per ben tre anni (dal 2014 al 2016), mentre, «se è vero che il blocco totale della rivalutazione automatica delle pensioni superiori a sei volte il minimo è previsto per un solo anno (il 2014), è vero anche, però, che esso si aggiunge all'analogo blocco imposto dall'art. 24, comma 25, del decreto-legge n. 201/2011, alle medesime pensioni [...] per il biennio 2012-2013».

La parte costituita precisa di non ignorare che, con la sentenza n. 173 del 2016, la Corte costituzionale ha dichiarato la non fondatezza di questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost. (oltre che all'art. 53 Cost.). Tale dichiarazione, tuttavia, sarebbe basata su «profili [...] non sovrapponibili a quelli di cui al presente giudizio», sottolineando, tra l'altro, che la sentenza n. 173 del 2016 non avrebbe preso in considerazione il «nuovo» testo dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 65 del 2015, sicché «l'effetto complessivo, del combinato disposto delle due norme (e cioè il prolungamento del blocco totale delle perequazioni per tre anni consecutivi, dal 2012 fino al 2014), non ha formato oggetto dell'esame della Corte».

8.- Si è costituita Dircredito, interveniente adesiva dipendente nel giudizio principale, prospettando deduzioni di contenuto identico a quelle di cui all'atto di costituzione di F. L.

9.- Con ordinanza del 15 luglio 2016 (reg. ord. n. 237 del 2016), il Tribunale di Napoli, sezione lavoro, previdenza e assistenza obbligatoria, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., al «combinato disposto» degli artt. 3, 36 e 38 Cost., e all'art. 136 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, come sostituito dal numero 1) dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, e, in particolare, delle disposizioni di cui alla lettera e) di detto comma 25 (unica lettera citata nelle conclusioni dell'ordinanza).

9.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: di essere investito del ricorso proposto nei confronti dell'INPS da quindici pensionati; che i ricorrenti chiedevano - previa rimessione alla Corte costituzionale di questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015 - la condanna dell'INPS a provvedere alla perequazione del proprio trattamento pensionistico, ai sensi dell'art. 69 della legge n. 388 del 2000, per gli anni 2012 e 2013; che gli stessi ricorrenti riferivano che, dal 1° gennaio 2012, ai sensi della disposizione di cui denunciavano l'incostituzionalità, la loro pensione non era stata rivalutata; che l'INPS, in via preliminare, aveva eccepito l'inammissibilità del ricorso in quanto si era «limitato ad applicare la normativa vigente che i ricorrenti reputavano essere incostituzionale, ma in relazione alla quale non potevano chiedere la rimessione alla Corte Costituzionale in quanto la stessa poteva pronunciarsi solo in via incidentale»; di ritenere infondata l'eccezione preliminare dell'INPS, atteso che «dalla circostanza che l'INPS ha applicato correttamente la vigente disciplina che, ad avviso delle parti ricorrenti sarebbe viziata da incostituzionalità, discende la necessità/opportunità di sottoporre la questione al giudice delle leggi».



9.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente prospetta argomentazioni coincidenti con quelle dell'ordinanza del Tribunale ordinario di Brescia (reg. ord. n. 188 del 2016), per la parte di questa relativa alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 101 del 2011, come sostituito dal numero 1) dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015.

9.3.- In punto di rilevanza, il Tribunale rimettente rappresenta che i ricorrenti hanno chiesto «la perequazione della loro pensione con la conseguente riliquidazione ed il pagamento di una differenza sul trattamento pensionistico progressivo che non gli può essere concessa né dall'INPS né da questo Giudice proprio in applicazione della normativa di cui si contesta la costituzionalità», che «imped[isce] la perequazione della pensione dei ricorrenti (titolari di un trattamento superiore a sei volte il trattamento minimo) o, comunque, per alcuni di essi, [...] la perequazione totale».

10.- Con ordinanza del 9 agosto 2016 (reg. ord. n. 242 del 2016), il Tribunale ordinario di Genova, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale: dell'art. 24, commi 25 e 25-bis del d.l. n. 201 del 2011, come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-bis), rispettivamente dai numeri 1) e 2) dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, e, in particolare, quanto al comma 25, della disposizione di cui alla lettera b) dello stesso, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 136 Cost.; in via subordinata, delle medesime disposizioni «in collegamento» con l'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, come modificato dall'art. 1, comma 286, lettera b), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», e, in particolare, con le disposizioni di cui alle lettere d) ed e), primo periodo, di tale comma 483.

10.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: di essere investito dei ricorsi proposti, nei confronti dell'INPS, da P. R, G. D. R e A. P, titolari di trattamenti pensionistici, a carico di tale Istituto; che i ricorrenti hanno chiesto - previa rimessione alla Corte costituzionale di questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, commi 25, 25-bis e 25-ter del d.l. n. 201 del 2011, dell'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, e dell'art. 34 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) - l'accertamento del loro diritto alla perequazione automatica «integrale» del trattamento pensionistico per gli anni 2012 e 2013, con la conseguente condanna dell'INPS a corrispondere loro gli «importi così maturati anche sui ratei arretrati»; che l'INPS si è costituito in giudizio contestando la fondatezza dei ricorsi e chiedendone il rigetto.

10.2.- Dopo avere affermato che la dichiarazione di illegittimità costituzionale del blocco della rivalutazione delle pensioni previsto dal previgente comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 «ha avuto l'effetto di ripristinare l'integrale applicazione del meccanismo perequativo previsto dall'art. 34, primo comma, l. 448/98», il Tribunale rimettente sostiene la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dei denunciati commi 25 e 25-bis dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011.

Il giudice *a quo* osserva che l'intervento operato con il d.l. n. 65 del 2015 è «motivato [...] da enunciazioni generiche» anche nella Relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del decreto.

Tale intervento si discosterebbe dalle finalità solidaristiche che sorreggevano il blocco della perequazione previsto - per un solo anno e per i soli trattamenti superiori a otto volte il minimo INPS - dall'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007, ritenuto conforme a Costituzione dalla sentenza della Corte costituzionale n. 316 del 2010. Al contrario, il comma 25 dell'art. 24 «ha effetti distribuiti su più anni e destinati a divenire permanenti, poiché non v'è previsione di recupero futuro del mancato incremento rivalutativo della base di calcolo dei trattamenti pensionistici», con la conseguenza che «si è [...] realizzata [...] una reiterazione annuale della paralisi del meccanismo perequativo».

La normativa censurata, inoltre, inciderebbe su pensioni di valore inferiore alla metà di quelle che la sentenza n. 316 del 2010 aveva ritenuto dotate di «margini di resistenza» alla perdita del potere d'acquisto.

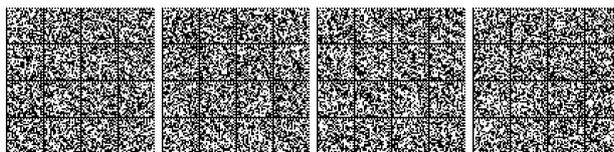
La stessa normativa avrebbe quindi introdotto «uno strumento che eccede nell'opera di riequilibrio finanziario rispetto al fine dichiarato », da ritenersi irragionevole.

Il rimettente sottolinea ancora che la normativa censurata fa seguito a numerose disposizioni che hanno limitato la funzionalità della perequazione delle pensioni, con la conseguenza che, con il d.l. n. 65 del 2015, «si è [...] riprodotta quella "frequente reiterazione" (Corte cost., 316/2010) di misure capace di paralizzare per un lungo periodo l'adeguamento concepito per evitare la perdita di potere d'acquisto delle pensioni».

Non potrebbe quindi che ritenersi non manifestamente infondata «l'eccezione d'incostituzionalità delle norme predette rispetto ai parametri forniti dalla lettura sistematica degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione».

10.3.- La stessa normativa contrasterebbe anche con l'art. 136 Cost.

Il giudice rimettente afferma che, alla luce di quanto esposto, la normativa censurata neutralizza gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015 - in particolare «i vantaggi economici [...] che ne sarebbero derivati per i titolari delle pensioni incise col ritorno all'applicazione dell'art. 69, primo comma, l. n. 388/2000» - utilizzando «una tecnica in parte già censurata dalla stessa decisione». L'elusione del giudicato sarebbe, poi «massimamente evidente per le pensioni di valore complessivo superiore a sei volte il trattamento minimo».



10.4.- In via subordinata, nel caso siano ritenute conformi a Costituzione le disposizioni dei commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 101 del 2011, il rimettente ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della medesime disposizioni «in collegamento» con l'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, come modificato dall'art. 1, comma 286, lettera *b*), della legge n. 208 del 2015, e, in particolare, con le disposizioni di cui alle lettere *d*) ed *e*), primo periodo, di tale comma 483 (uniche lettere citate nelle conclusioni dell'ordinanza).

Il giudice *a quo* afferma che, qualora le questioni di legittimità costituzionale dei commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 101 del 2011 non fossero ritenute fondate, ciò «comporterebbe l'azzeramento della rivalutazione annuale delle pensioni d'importo sei volte superiore al trattamento minimo per un triennio ed un'applicazione successiva del meccanismo perequativo in misura inferiore alla metà per un ulteriore triennio».

Il sacrificio che ne deriverebbe risulterebbe sproporzionato e, quindi, irragionevole, con la conseguente non manifesta infondatezza delle questioni sempre in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.

10.5.- In punto di rilevanza delle questioni, il rimettente deduce che, poiché le pensioni dei ricorrenti si collocano nelle fasce di importo di cui alle lettere, rispettivamente, *b*), *c*) e *d*) del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 (nel testo vigente), nell'agosto del 2015, ciascuno di essi ha percepito un importo ridotto nella proporzione stabilita dalla norma, anziché l'ammontare integrale della rivalutazione maturata nel biennio 2012-2013. L'incidenza sulle pensioni è stata protratta nel tempo dal legislatore, che ha adottato percentuali riduttive diverse per il triennio 2014-2016 in forza del comma 25-*bis*, lettere *a*) e *b*), inserito nell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 dall'art. 1, comma 1, numero 2), del d.l. n. 65 del 2015. La valutazione di legittimità delle norme citate rileva per la decisione della causa e per l'accertamento del diritto dei ricorrenti all'integrale perequazione.

11.- Si sono costituiti P. R., G. D. R. e A. P., ricorrenti nel giudizio principale, chiedendo che le questioni sollevate siano accolte.

I commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 violerebbero anzitutto l'art. 3 Cost., atteso che, per le pensioni di importo non elevato (fino a otto volte la minima) il legislatore del 2015 non ha posto in essere «alcun tentativo di spiegazione [...] sia sull'an del dare, sia, in caso affermativo, sul quantum», così ledendo il principio di ragionevolezza, in assenza di «qualunque forma di bilanciamento tra valori di pari rango costituzionale».

I censurati commi 25 e 25-*bis* violerebbero, inoltre, gli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., presentando i profili di contrasto con tali parametri che avevano indotto la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità costituzionale del comma 25 nel suo testo originario.

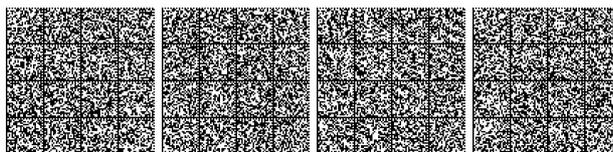
I menzionati commi 25 e 25-*bis* violerebbero, infine, l'art. 136 Cost. in quanto non darebbero «alcuna esecuzione pratica» alla sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, lasciando ferme le «violazioni già presenti» nella disposizione dichiarata incostituzionale con tale sentenza.

12.- Con ordinanza del 9 agosto 2016 (reg. ord. n. 243 del 2016), il Tribunale ordinario di Genova, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale: in via principale, dell'art. 24, commi 25 e 25-*bis* del d.l. n. 201 del 2011, come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-*bis*), rispettivamente dai numeri 1) e 2) dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, e, in particolare, quanto al comma 25, della disposizione di cui alla lettera *b*) dello stesso, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 136 Cost.; in via subordinata, delle medesime disposizioni «in collegamento» con l'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, come modificato dall'art. 1, comma 286, lettera *b*), della legge n. 208 del 2015, e, in particolare, con le disposizioni di cui alle lettere *d*) ed *e*), primo periodo, di tale comma 483.

12.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: di essere investito del ricorso proposto, nei confronti dell'INPS, da A. C. e M. M., titolari di trattamenti pensionistici, il secondo «oltre cinque volte superiore al trattamento minimo» e il primo «nella fascia immediatamente superiore»; che i ricorrenti hanno chiesto - previa rimessione alla Corte costituzionale di questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, «anche» nel testo sostituito dall'art. 1, comma 1, numero 1), del d.l. n. 65 del 2015 - l'accertamento del loro diritto alla perequazione automatica del trattamento pensionistico per gli anni 2012 e 2013 «per effetto della sentenza della Corte costituzionale 70/2015 e comunque in applicazione della norma di cui all'art. 69, primo comma, legge 388/2000», con la conseguente condanna dell'INPS a corrispondere loro gli «importi così maturati anche sui ratei arretrati»; che l'INPS si è costituito in giudizio contestando la fondatezza dei ricorsi e chiedendone il rigetto.

12.2.- In punto di non manifesta infondatezza delle questioni, sia principale sia subordinata, il Tribunale ordinario di Genova adduce motivazioni identiche a quelle dell'ordinanza emessa dallo stesso Tribunale e iscritta al reg. ord. n. 242 del 2016.

12.3.- In punto di rilevanza delle questioni, il rimettente deduce che, come documentato dall'INPS, nell'agosto del 2015 ciascuno dei ricorrenti ha percepito, «a titolo di arretrati per effetto della [...] pronuncia n. 70/2015 della Corte costituzionale, un importo ridotto nella proporzione stabilita dalla norma anziché l'ammontare integrale della rivaluta-



zione maturata nel biennio 2012-2013». Il rimettente asserisce quindi che «la disciplina tacciata d'incostituzionalità ha dunque inciso sul valore del trattamento pensionistico goduto dai ricorrenti» e si è protratta ulteriormente nel tempo. Conclude affermando che «la valutazione di legittimità delle norme citate ha dunque rilevanza per la decisione della causa e l'accertamento del diritto dei ricorrenti all'integrale perequazione rivendicata».

13.- Si sono costituiti A. C. e M. M., ricorrenti nei giudizi principali, chiedendo che le questioni sollevate siano accolte.

Entrambe le parti richiamano le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione e ribadiscono anzitutto la violazione dell'art. 136 Cost., atteso che il d.l. n. 65 del 2015 «ha riproposto [...] la norma già invalidata dalla Corte [costituzionale], dichiarandola sostituita, e per di più con una inammissibile efficacia ex tunc».

Esse ribadiscono anche la violazione degli artt. 3, 36 e 38 Cost., tenuto conto che: la perequazione delle pensioni, per mantenerne il potere di acquisto, è costituzionalmente necessaria al fine di assicurare l'adeguatezza e la proporzionalità del trattamento pensionistico; i blocchi della stessa producono effetti permanenti; la decurtazione permanente delle pensioni, al fine di fronteggiare una «contingente situazione finanziaria», è irragionevole perché è sproporzionata rispetto allo scopo. Dopo aver richiamato la sentenza n. 173 del 2016, le parti ritengono che non potrebbe «essere vanificata la sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, là dove ha affermato che il legislatore non aveva ascoltato il monito indirizzatogli dalla sentenza della stessa Corte n. 316 del 2010».

14.- Con ordinanza del 9 agosto 2016 (reg. ord. n. 244 del 2016), il Tribunale ordinario di Genova, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale: in via principale, dell'art. 24, commi 25 e 25-bis del d.l. n. 201 del 2011, come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-bis), rispettivamente dai numeri 1) 2) dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, e, in particolare, quanto al comma 25, della disposizione di cui alla lettera b) dello stesso, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 136 Cost.; in via subordinata, delle medesime disposizioni «in collegamento» con l'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, come modificato dall'art. 1, comma 286, lettera b), della legge n. 208 del 2015, e, in particolare, con le disposizioni di cui alle lettere d) ed e), primo periodo, di tale comma 483.

14.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: di essere investito dei ricorsi proposti, nei confronti dell'INPS, da M. F e G. C. T., titolari di trattamenti pensionistici di importo lordo mensile superiore a tre volte il trattamento minimo INPS; che i ricorrenti hanno chiesto - previa rimessione alla Corte costituzionale di questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015 - l'accertamento del loro diritto alla perequazione automatica «integrale» del trattamento pensionistico per gli anni compresi tra il 2012 e il 2015, «in applicazione della norma originaria di cui all'art. 34, primo comma, legge 448/98», con la conseguente condanna dell'INPS a corrispondere loro gli «importi così maturati anche sui ratei arretrati»; che l'INPS si è costituito in giudizio contestando la fondatezza dei ricorsi e chiedendone il rigetto.

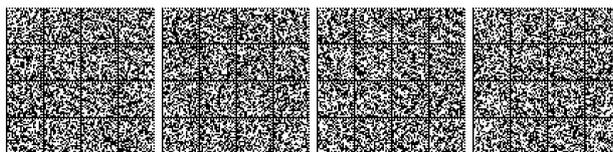
14.2.- In punto di non manifesta infondatezza delle questioni, sia principale sia subordinata, il rimettente adduce motivazioni identiche a quelle delle ordinanze emesse dallo stesso Tribunale e iscritte al reg. ord. n. 242 e n. 243 del 2016.

14.3.- In punto di rilevanza delle questioni, il rimettente deduce che, poiché le pensioni dei ricorrenti si collocavano tra il triplo e il quadruplo del trattamento minimo, nell'agosto del 2015, ciascuno di essi ha percepito, «a titolo di arretrati per effetto della [...] pronuncia n. 70/2015 della Corte costituzionale, un importo ridotto nella proporzione stabilita dalla norma anziché l'ammontare integrale della rivalutazione maturata nel biennio 2012-2013». Il rimettente asserisce che la disciplina sospettata d'incostituzionalità ha inciso sul valore del trattamento pensionistico goduto dai ricorrenti. Il protrarsi delle misure che hanno reiterato una tale incisione per il triennio 2014-2016 in forza del comma 25-bis, lettere a) e b), inserito nell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 dall'art. 1, comma 1, numero 2), del d.l. n. 65 del 2015, lo spinge a ritenere che «la valutazione di legittimità delle norme citate ha dunque rilevanza per la decisione della causa e l'accertamento del diritto dei ricorrenti all'integrale perequazione rivendicata».

15.- Si sono costituiti M. F. e G. C. T., ricorrenti nei giudizi principali, chiedendo che le questioni sollevate siano accolte.

Ad avviso delle parti costituite, il d.l. n. 65 del 2015 «non ha saputo correggere l'errore [...] evidenziato dalla Consulta» nella sentenza n. 70 del 2015.

Nell'alinea dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, le motivazioni dell'intervento sono costituite da «mere enunciazioni [...] generiche», che nuovamente non chiariscono «i motivi sulla base dei quali le percentuali di rivalutazione vengano ridotte». Neppure nei lavori preparatori del decreto sarebbe possibile «reperire un'effettiva spiegazione delle ragioni che avrebbero dovuto consentire il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio». Inoltre, diversamente dal blocco della perequazione delle pensioni previsto dall'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007, il nuovo testo dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, «non risulta assistito dalle precise ragioni solidaristiche richieste». Le parti costituite concludono affermando che la modifica normativa operata dall'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015 «ha dunque introdotto uno strumento che non garantisce la conservazione nel tempo del potere di acquisto delle pensioni incise e, eccedendo nell'opera di riequilibrio finanziario rispetto al fine dichiarato, sacrifica in misura sproporzionata la tutela dei titolari dei trattamenti previdenziali non elevati».



Con riguardo alla questione sollevata in riferimento all'art. 136 Cost. e alle questioni sollevate in via subordinata, le parti costituite ribadiscono, nella sostanza, le argomentazioni del rimettente.

16.- Con ordinanza del 27 settembre 2016 (reg. ord. n. 278 del 2016), il Tribunale ordinario di Torino, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento all'art. 136 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25-*bis*, del d.l. n. 201 del 2011, inserito dal numero 2) dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015.

16.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: di essere investito del ricorso proposto dal titolare di una pensione VOBANC di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS, con decorrenza dal 1° luglio 2012; che il ricorrente aveva agito in giudizio «al fine di ottenere il pagamento della differenza tra quanto effettivamente percepito, a seguito del blocco della rivalutazione, con quanto avrebbe avuto diritto applicando la rivalutazione automatica per il periodo dal 2013 sino al luglio 2015»; che lo stesso ricorrente aveva chiesto di sollevare questioni di legittimità costituzionale dei commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-*bis*), rispettivamente, dai numeri 1) e 2) dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015.

16.2.- Il rimettente, premesso di ritenere manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 in riferimento agli artt. 36 e 38 Cost., afferma invece la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del medesimo comma 25-*bis* in riferimento all'art. 136 Cost. Ciò in quanto il comma censurato «non fa altro che bloccare la rivalutazione delle pensioni il cui importo sia oltre sei volte il minimo previsto dall'I.N.P.S., con ciò contravvenendo al monito della Corte costituzionale», formulato nella sentenza n. 70 del 2015, «secondo il quale il blocco del meccanismo perequativo deve essere necessariamente contenuto nel tempo».

16.3.- In punto di rilevanza della questione, il rimettente premette che il ricorrente, «sulla base del meccanismo di rivalutazione automatica delle pensioni, come introdotto dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, avrebbe diritto alla rivalutazione annua del trattamento pensionistico percepito», la quale «è nuovamente esclusa dalla [...] normativa introdotta» dal d.l. n. 65 del 2015.

La rilevanza della questione sarebbe allora «evidente».

Infatti, nel caso in cui detta normativa fosse ritenuta costituzionalmente legittima, il ricorso dovrebbe essere rigettato, atteso che la domanda del ricorrente troverebbe la propria negazione nella legge «che esclude ogni rivalutazione per le pensioni di importo di oltre sei volte rispetto al trattamento minimo INPS [...] non solo per gli anni 2012 e 2013, ma anche per gli anni successivi», ai sensi, rispettivamente, del comma 25, lettera e), dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, e del comma 25-*bis* dello stesso articolo. Qualora la medesima normativa venisse dichiarata incostituzionale, la domanda del ricorrente dovrebbe essere accolta, «in quanto la rivalutazione della pensione dovrà avvenire secondo i criteri già stabiliti».

Non sarebbe infine possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata «delle norme, le quali sono chiare nello stabilire che la rivalutazione, per le pensioni oltre sei volte il trattamento minimo, è esclusa».

17.- Con ordinanza del 2 novembre 2016 (reg. ord. n. 24 del 2017), il Tribunale ordinario di La Spezia, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 136 Cost., dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, come sostituito dal numero 1) dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, e, in particolare, delle disposizioni di cui alle lettere b), d) ed e) di detto comma 25.

17.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: di essere investito del ricorso proposto nei confronti dell'INPS da S. P., R. S., V. V., F. M. e F. B.; che i ricorrenti sono titolari di pensioni di valore, rispettivamente, compreso tra tre e quattro volte il trattamento minimo INPS (S. P. e R. S.), compreso tra quattro e cinque volte il trattamento minimo INPS (F. B.) e superiore a sei volte il trattamento minimo INPS (V. V. e F. M.); che gli stessi ricorrenti chiedevano che, previa rimessione alla Corte costituzionale di questioni di legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 1, numero 1), del d.l. n. 65 del 2015, fosse dichiarato il proprio diritto al pagamento «delle somme richieste a titolo di arretrati per rivalutazione dei trattamenti pensionistici per gli anni 2012/2013, oltre le differenze successivamente maturate», con corrispondente condanna dell'INPS; che l'INPS si era costituito resistendo alle domande avversarie.

17.2.- Il rimettente ritiene che «la questione d'incostituzionalità sollevata dai ricorrenti sia [...] non manifestamente infondata».

Il giudice *a quo* afferma che il censurato comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 suscita «i medesimi dubbi di legittimità costituzionale già ravvisati dalla Corte [costituzionale] con riferimento alla previgente formulazione [dello stesso] art. 25, comma 24». Analogamente a quest'ultima disposizione, infatti, anche quella oggi censurata: esclude in toto la rivalutazione dei trattamenti pensionistici di importo superiore a sei volte il trattamento minimo e individua «fasce intermedie di valore, nei cui confronti la rivalutazione viene comunque pesantemente incisa»; conferma il blocco della perequazione automatica per un biennio; difetta «dell'indicazione di puntuali ragioni giustificative».



La disposizione censurata, inoltre, rientrerebbe «in un disegno complessivo - quale quello stigmatizzato dalla sentenza n. 316/2010 - di frequente reiterazione di misure intese a paralizzare il meccanismo perequativo, tali da esporre il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità».

Risulterebbe pertanto non manifestamente infondata la questione sollevata dai ricorrenti con riferimento ai principi di proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita, di cui all'art. 36, primo comma, Cost., e di adeguatezza dello stesso trattamento, di cui all'art. 38, secondo comma, Cost., da intendere, quest'ultimo, anche quale espressione del principio di solidarietà, di cui all'art. 2 Cost., nonché quale attuazione del principio di «eguaglianza sostanziale» di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

Parimenti non manifestamente infondata sarebbe l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dai ricorrenti in riferimento all'art. 136 Cost. Il rimettente deduce che il legislatore, con riguardo ai trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, ha introdotto un blocco totale della perequazione identico a quello che, per il medesimo periodo di tempo, era stato previsto dalla disposizione dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 70 del 2015. La violazione del giudicato costituzionale sarebbe ravvisabile - sempre secondo il giudice *a quo* - anche con riguardo ai trattamenti pensionistici compresi «tra tre e sei volte il minimo», atteso che il legislatore, «a parziale modifica della [...] disciplina dichiarata incostituzionale, ha introdotto un blocco parziale, variabile dal 60 al 90% della perequazione che sarebbe spettata in applicazione della disciplina generale: anche in dette ipotesi, infatti, il blocco della perequazione, seppure limitato nel quantum, sconta gli stessi vizi già ravvisati nella sentenza del 2015».

Il Tribunale rimettente ritiene invece manifestamente infondata l'eccezione di legittimità costituzionale sollevata dai ricorrenti in riferimento al «combinato disposto degli artt. 2, 23 e 53 Cost.», atteso che «l'azzeramento della perequazione automatica oggetto di censura» non costituisce una prestazione patrimoniale di natura tributaria.

17.3.- In punto di rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* afferma che «le disposizioni di cui all'art. 1 DL n. 65/2015 [...] hanno variamente inciso sul diritto, azionato dagli odierni ricorrenti, ad ottenere la perequazione integrale dei propri trattamenti pensionistici».

18.- Si sono costituiti S. P., R. S., V. V., F. M. e F. B., ricorrenti nel giudizio principale, chiedendo che le questioni siano accolte.

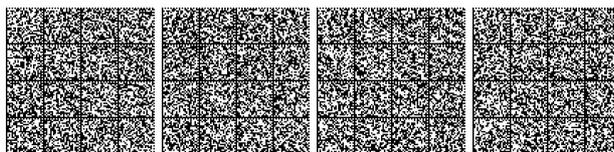
Dopo avere precisato che anche il cosiddetto “trascinamento” - il computo ai fini dei successivi incrementi dei miglioramenti parziali concessi a titolo di perequazione nel 2012 e 2013 - è stato sterilizzato, le parti costituite affermano che, considerato l'interesse dei pensionati, in particolare di quelli titolari di trattamenti modesti, alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, la disposizione censurata viola «i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali». Il legislatore, inoltre, non avrebbe tenuto conto del monito a esso indirizzato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 316 del 2010, tanto più che il blocco della perequazione produrrebbe i propri effetti «in modo permanente, non essendo prevista alcuna forma di recupero negli anni successivi».

Le parti costituite ribadiscono, quindi, tutte le censure già formulate nel giudizio principale, in particolare la violazione del «principio della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante».

Altresì violato sarebbe l'art. 136 Cost. Le parti costituite asseriscono che la normativa censurata, «che riconosce solo una parte molto limitata delle rivalutazioni maturate e conferma il blocco totale per alcune fasce di reddito [...] non può [...] ragionevolmente ritenersi conforme ai principi affermati dalla Corte Costituzionale, ma rappresenta invece una reiterazione rispetto a precedenti provvedimenti [...] abrogati dalla Consulta».

19.- Con ordinanza del 7 novembre 2016 (reg. ord. n. 25 del 2017), il Tribunale ordinario di La Spezia, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 136 Cost., dell'art. 24, comma 25, lettere *b*) e *c*), del d.l. n. 201 del 2011, come sostituito dal numero 1) dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015.

19.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: di essere investito dei ricorsi proposti nei confronti dell'INPS da S. N., G. N., M. P., G. V., E. S., V. Z., F. M., C. F. e F. F., «pensionati I.N.P.S.», titolari di trattamenti pensionistici superiori a tre volte il minimo INPS; che gli stessi ricorrenti chiedevano che, previa rimessione alla Corte costituzionale di questioni di legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 1, numero 1), del d.l. n. 65 del 2015, fosse accertato «il proprio diritto alla differenza sugli arretrati ad essi spettanti per gli anni 2012-2013-2014-2015 per effetto della sentenza n. 70 del 2015 della [...] Corte costituzionale», con la conseguente condanna dell'INPS al pagamento; che l'INPS resisteva in tutte le cause riunite; che nel corso del giudizio gli stessi ricorrenti hanno dichiarato di limitare la propria domanda al capo relativo all'accertamento del proprio diritto, con riserva di agire separatamente per l'esatta quantificazione e liquidazione del credito; che l'INPS aveva accettato tale limitazione della domanda.



19.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente afferma che il censurato art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, contrasta, anzitutto, con l'art. 136 Cost.

Il Tribunale rimettente premette che il vigente comma 25 «ha introdotto un meccanismo che rivaluta in percentuali limitate e progressivamente riducentesi tutti i trattamenti». Lo stesso Tribunale deduce poi che la sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015 aveva «rilevato come l'originario art. 24, comma 25, fosse "eccentrico" rispetto al nostro sistema pensionistico». Secondo il rimettente, la disposizione del "nuovo" testo del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 «pare muoversi nel medesimo solco di quella censurata». Il rimettente conclude sul punto che la disposizione vigente «appare volgere piuttosto alla limitazione degli effetti della sentenza n. 70 del 2015 e, quindi, sospettabile di inadempimento al dettato dell'art. 136 Cost.».

Ad avviso del rimettente, la disposizione dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011 violerebbe anche gli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., poiché «il meccanismo perequativo da essa stabilito conduce a risultati assai modesti e tali da compromettere la conservazione nel corso del tempo del valore del trattamento pensionistico, con pregiudizio delle finalità previste dai ridetti articoli». A tale proposito, il giudice *a quo* indica i crediti esposti dai ricorrenti, rappresentando che gli importi degli stessi evidenzerebbero, «a contrario», che la rivalutazione prevista dal censurato art. 24, comma 25, «è assai modesta e tale da far dubitare che sia conforme all'art. 3 e soddisfi ai richiamati precetti dell'art. 36 1° comma e 38, 2° comma, Cost.».

Sotto tale aspetto, l'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, si discosterebbe dai precedenti interventi normativi in materia, tra cui l'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007, che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 316 del 2010, ritenne non contrastare con gli artt. 3 e 38 Cost. Il raffronto con le precedenti disposizioni metterebbe in rilievo che l'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, «non appare effettuare un ragionevole contemperamento delle esigenze contrapposte» e non si sottrae, pertanto, «a dubbi di legittimità costituzionale con riguardo ai principi di eguaglianza sostanziale (art. 3, 2° comma), di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro svolto (art. 36, 1° comma), di adeguatezza del trattamento pensionistico (art. 38, 2° comma)».

19.3.- In punto di rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* afferma che ciascuno dei ricorrenti lamenta di essere creditore, «anno per anno, dal 2012 al 2015», di importi variabili se fosse stata pienamente attuata la sentenza n. 70 del 2015. Da ciò la rilevanza delle questioni.

20.- Con ordinanza del 18 novembre 2016 (reg. ord. n. 43 del 2017), il Tribunale ordinario di Cuneo, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 136 Cost., dell'art. 24, commi 25 e 25-bis, come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-bis), rispettivamente dai numeri 1) e 2) dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, e, in particolare, quanto al comma 25, delle disposizioni di cui alle lettere *b)*, *c)*, *d)* ed *e)* dello stesso.

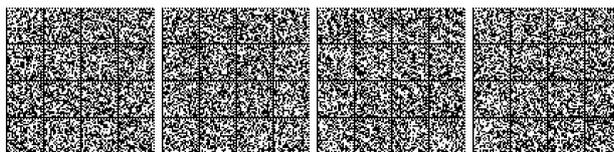
20.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: di essere investito del ricorso proposto nei confronti dell'INPS da L. D. e da B. P. R.; che i ricorrenti esponevano di essere titolari di pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS, di avere perciò subito, ai sensi dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, il blocco della rivalutazione automatica della propria pensione per gli anni 2012 e 2013, che, «a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale» n. 70 del 2015, spettavano loro degli arretrati e che, con l'entrata in vigore del d.l. n. 65 del 2015, sono state loro corrisposte somme ampiamente inferiori agli stessi; che gli stessi ricorrenti hanno pertanto chiesto, previa rimessione alla Corte costituzionale di questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, di accertare il diritto alla rivalutazione automatica, relativa agli anni 2012 e 2013, della propria pensione «secondo la sentenza della Corte Costituzionale n. 70/15, e comunque in base al meccanismo di cui all'art. 69, comma 1, legge 23.12.2000 n. 388, senza tener conto dei limiti di cui al decreto legge n. 65/15» e di condannare l'INPS a corrispondere loro, per i suddetti anni, «l'aumento mensile e gli arretrati sui trattamenti pensionistici, oltre accessori sino al saldo»; che l'esame delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, pure sollevate dai ricorrenti, doveva essere «rimesso al momento della pronuncia della sentenza».

20.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale rimettente afferma che le disposizioni censurate violano, anzitutto, l'art. 136 Cost.

Le suddette disposizioni avrebbero «sostanzialmente aggirato le statuizioni» della sentenza n. 70 del 2015, «impedendo la portata retroattiva insita nella dichiarazione di incostituzionalità».

In particolare, l'elusione del giudicato costituzionale sarebbe evidente con riguardo alla disciplina dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, atteso che, per i titolari di tali trattamenti, l'esclusione di qualsivoglia meccanismo di perequazione è rimasta anche dopo l'introduzione del d.l. n. 65 del 2015.

La violazione del giudicato costituzionale sussisterebbe, comunque, ad avviso del giudice rimettente, anche con riguardo alla disciplina dei trattamenti pensionistici che, come quelli dei ricorrenti, sono «pari o inferiori a sei volte il minimo del trattamento INPS», in quanto «l'introduzione di una rivalutazione in misure percentuali differenziate a seconda della misura in cui la pensione superi il trattamento minimo INPS, avendo l'effetto di neutralizzare la portata retroattiva connaturata alla declaratoria di incostituzionalità, nonché, in rilevante misura, i conseguenti vantaggi economici, integra un inadempimento del legislatore alla sentenza 70/15».



Ad avviso del giudice *a quo*, il censurato art. 24, commi 25, lettere *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*, e 25-*bis* del d.l. n. 101 del 2011, violerebbe anche gli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.

Il rimettente afferma che anche «il nuovo testo dell'art. 24 d.l. 201/2011» è stato «giustificato» con enunciazioni generiche e relative a finalità già insite, ai sensi degli artt. 38 e 81 Cost., in ogni iniziativa legislativa in materia pensionistica.

Lo stesso giudice *a quo*, dopo avere sottolineato che la normativa censurata produce effetti su più anni, destinati a diventare permanenti - così da realizzare, con un'unica disposizione, una reiterazione della paralisi del meccanismo perequativo - afferma che «il decreto legge 65/15 ha quindi introdotto uno strumento che eccede nell'opera di riequilibrio finanziario rispetto al fine dichiarato, senza garantire appieno la conservazione nel tempo del potere d'acquisto delle pensioni incise e sacrificando perciò in misura sproporzionata la tutela dei beneficiari di trattamenti previdenziali non elevati», manifestandosi, così, «l'irragionevolezza delle disposizioni contenute nei commi 25 e 25-*bis* del nuovo testo dell'art. 24 del d.l. 201/11».

Il rimettente rappresenta infine che il blocco della rivalutazione delle pensioni, ancorché limitato nel tempo, ha effetti permanenti e che la Corte costituzionale ha ritenuto la legittimità di precedenti interventi di blocco della suddetta rivalutazione quando essi avessero una durata ragionevole, «sostanzialmente annuale», mentre nella specie la durata biennale dell'intervento normativo, «risulta ancor più gravosa».

20.3.- In punto di rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* afferma che, in applicazione del d.l. n. 65 del 2015, i ricorrenti, «anziché vedersi ripristinare la perequazione e pagare gli arretrati [...] hanno ottenuto una perequazione - e relativi arretrati - in misura notevolmente inferiore [...]. Alla luce dell'attuale normativa le domande attoree non potrebbero [...] che essere rigettate, mentre dall'accoglimento della questione [...] conseguirebbe il diritto alla perequazione della pensione secondo i criteri già stabiliti».

21.- Con ordinanza del 18 novembre 2016 (reg. ord. n. 44 del 2017), il Tribunale ordinario di Cuneo, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, 117, primo comma - quest'ultimo, in relazione all'art. 6 della CEDU - e 136 Cost., dell'art. 24, commi 25 e 25-*bis*, come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-*bis*), rispettivamente dai numeri 1) e 2) dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, e, in particolare, quanto al comma 25, delle disposizioni di cui alle lettere *b)*, *c)*, *d)* ed *e)* dello stesso.

21.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: di essere investito del ricorso proposto nei confronti dell'INPS da R. P. e da E. R.; che le ricorrenti esponevano di essere titolari di pensioni di importo complessivo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS, di avere perciò subito, ai sensi dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, il blocco della rivalutazione automatica della propria pensione per gli anni 2012 e 2013 e che, «in forza della sentenza [della Corte Costituzionale] 70/15», avrebbero dovuto percepire «gli aumenti mensili maturati nel biennio 2012/2013», da erogare anche per il futuro, nonché gli arretrati, a decorrere dal 1° gennaio 2012; che le ricorrenti hanno perciò chiesto, previa rimessione alla Corte costituzionale di questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015, di accertare il diritto alla rivalutazione automatica, relativa agli anni 2012 e 2013, della propria pensione «secondo la sentenza della Corte Costituzionale n. 70/15, e comunque in base al meccanismo di cui all'art. 69, comma 1, legge 23.12.2000 n. 388, senza tener conto dei limiti di cui al decreto legge n. 65/15» e di condannare l'INPS a corrispondere loro, per i suddetti anni, «l'aumento mensile e gli arretrati sui trattamenti pensionistici, oltre accessori sino al saldo».

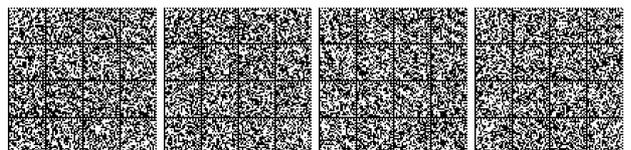
21.2.- In punto di non manifesta infondatezza delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 136 Cost., il Tribunale ordinario di Cuneo motiva in modo identico alla motivazione dell'ordinanza dello stesso Tribunale iscritta al reg. ord. n. 43 del 2017.

Ad avviso del giudice rimettente, il censurato art. 24, commi 25, lettere *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*, e 25-*bis* del d.l. n. 201 del 2011, violerebbe, inoltre, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU.

Il giudice *a quo* afferma in proposito che le disposizioni censurate hanno provveduto, «con efficacia retroattiva, su una materia la cui disciplina era, a seguito dell'espunzione della norma ad opera della declaratoria di incostituzionalità, del tutto completa e chiara». Le disposizioni retroattive, inoltre, avrebbero «natura radicalmente innovativa e non interpretativa, semplicemente disponendo, con riferimento agli stessi anni ai quali si riferiva la declaratoria di incostituzionalità, in modo diverso da quest'ultima».

Il rimettente rappresenta che la Corte EDU è particolarmente rigorosa nell'ammettere leggi retroattive, anche se di interpretazione autentica, atteso che anche le leggi di interpretazione autentica possono violare il diritto a un processo equo garantito dall'art. 6 della CEDU.

Nella specie, non si porrebbe «alcun problema di interpretazione della norma, essendo invece intervenuta una declaratoria di incostituzionalità che ha [...] espunto dall'ordinamento la norma censurata, di talché il decreto legge 65/15 ha introdotto una nuova e diversa disciplina rispetto a quella risultante dalla pronuncia della Consulta, per di più con efficacia retroattiva». Il rimettente conclude che, quindi, con il d.l. n. 65 del 2015, «è stata frustrata la tutela giurisdizionale del cittadino, e quindi il suo diritto a un equo processo, che, nel caso di specie, consisteva nel vedersi applicare la disciplina della perequazione delle pensioni risultante dalla declaratoria di incostituzionalità».



21.3.- In punto di rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* afferma che, «anziché vedersi ripristinare la perequazione e pagare gli arretrati (come sarebbe avvenuto in forza della sentenza della Corte Costituzionale)», in applicazione del d.l. n. 65 del 2015, E. R. «ha ottenuto una perequazione per un importo minimale», mentre R. P. in quanto titolare di un trattamento pensionistico superiore a sei volte il minimo INPS, nulla ha ottenuto. Il Tribunale rimettente conclude affermando che, alla «luce dell'attuale normativa le domande attoree non potrebbero [...] che essere rigettate, mentre dall'accoglimento della questione [...] conseguirebbe il diritto alla perequazione della pensione secondo i criteri già stabiliti».

22.- Si sono costituiti R. P. e E. R., ricorrenti nel giudizio principale, chiedendo che le questioni sollevate siano accolte.

A proposito delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 136 Cost., le parti costituite formulano deduzioni coincidenti con quelle formulate nell'atto di costituzione di A. C. e M. M. nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 243 del 2016.

Quanto alla questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., le parti costituite ritengono che le disposizioni censurate integrino una «violazione del giudicato costituzionale alla luce dell'art. 6 della CEDU».

Richiamando la giurisprudenza della Corte EDU in tema di norme di interpretazione autentica e «in tema di giudicato», asseriscono che il caso di specie sarebbe «ben più grave» di quelli relativi a leggi retroattive di interpretazione autentica, atteso che «dopo la dichiarazione di incostituzionalità la norma caducata semplicemente non c'è più, e quindi non vi è alcuna incertezza interpretativa da risolvere, poiché si tratta solo di prendere atto della sua invalidità».

Né si potrebbe ipotizzare un bilanciamento con «asserite esigenze finanziarie», atteso che, secondo la Corte EDU, queste non possono giustificare una limitazione del diritto a un processo equo.

23.- Con ordinanza del 9 febbraio 2017 (reg. ord. n. 77 del 2017), il Tribunale ordinario di Cuneo, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 136 Cost., dell'art. 24, commi 25 e 25-bis, come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-bis), rispettivamente dai numeri 1) e 2) dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015.

23.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: di essere investito del ricorso proposto nei confronti dell'INPS da G. C.; che il ricorrente esponeva di essere titolare di pensione superiore al triplo del trattamento minimo INPS e di non avere perciò usufruito, ai sensi dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, della rivalutazione automatica della propria pensione «per l'anno 2013»; che, «tanto dedotto», lo stesso ricorrente ha chiesto l'accertamento del diritto alla rivalutazione automatica della propria pensione «per gli anni 2012 e 2013», con «le conseguenti condanne a carico dell'INPS» e, in via subordinata, «in ipotesi di ritenuta applicabilità della normativa sopravvenuta alla declaratoria di illegittimità costituzionale, ne ha prospettato l'illegittimità costituzionale al fine della rimozione degli ostacoli normativi all'accoglimento delle conclusioni»; l'INPS si costituiva chiedendo il rigetto del ricorso.

23.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale rimettente afferma che le disposizioni censurate violano, anzitutto, gli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost.

Esse, infatti, non si sottrarrebbero «alle medesime censure [...] già [...] rilevate dalla Corte costituzionale» nella sentenza n. 70 del 2015 con riguardo al testo originario dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011.

Il giudice *a quo* sottolinea ancora che la norma censurata ha effetti su più anni, destinati a diventare permanenti, così da realizzare, con un'unica disposizione, una reiterazione della paralisi del meccanismo perequativo.

La stessa normativa, inoltre, incide anche su pensioni di modesto valore economico, «con applicazione del meccanismo di rivalutazione in percentuali tali da svuotarne il valore».

A quest'ultimo proposito, il giudice rimettente osserva che, nella sentenza n. 70 del 2015, la Corte costituzionale ha individuato due tecniche adottate dal legislatore nel diversificare le percentuali riconosciute di rivalutazione automatica delle pensioni, «avallando, con dei limiti, la scelta del passato legislatore di diversificare la dinamica perequativa per aree di riferimento».

Tali tecniche sono, in specie, quella «per fasce di importo pensionistico» e quella «per trattamenti complessivi percepiti». Mentre quest'ultima tecnica «attribuisce ai pensionati con trattamenti maggiori una percentuale minore di rivalutazione su tutto il trattamento percepito», in base alla prima tecnica «gli stessi pensionati avrebbero percepito una percentuale di incremento più favorevole per le quote più basse del loro trattamento».

Il Tribunale rimettente afferma quindi che è solo «la modestia e con ciò, la ragionevolezza, della decrescita della percentuale ad escludere radicali differenze tra le diverse platee di percettori, e con ciò discriminazioni tra gli stessi».

Lo stesso Tribunale conclude sul punto affermando che «la riduzione delle percentuali» di rivalutazione, da parte del censurato art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, rispetto a quelle riconosciute dall'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013 «rende la norma estremamente differente e finisce per offrire aumenti poco più che simbolici, a fronte di una diversificazione operata non più per fasce di importo ma per soggetti percettori».



Quanto alla non manifesta infondatezza della questione sollevata in riferimento all'art. 136 Cost., il Tribunale di Cuneo afferma che la normativa censurata, intervenendo a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, avrebbe «negli effetti vanificato la portata retroattiva della pronuncia di incostituzionalità, eludendone il significato, riproducendo la stessa tecnica di applicazione della perequazione, solo lievemente edulcorata, ma non in maniera tale da riuscire a correggerne la già ritenuta irragionevolezza».

Il giudice *a quo* conclude affermando che «la emanazione della norma ha chiaramente impedito alla declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 24, co. 25, d.l. 201/2011 di produrre le conseguenze previste dall'art. 136 Cost.».

23.3.- In punto di rilevanza delle questioni, il giudice rimettente rappresenta quindi che, «[i]n applicazione della norma da ritenersi vigente a seguito della dichiarazione di incostituzionalità» dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 101 del 2011, il ricorrente avrebbe avuto diritto «per il 2012 ad una rivalutazione pari al 2,7% per la quota sino al triplo della pensione, e del 2,43% per la parte eccedente e sino al quintuplo» e «per il 2013 [...] ad una rivalutazione del 3% per la quota fino al triplo del trattamento minimo, e del 2,7% per la parte eccedente, al quintuplo del trattamento minimo». Lo stesso rimettente osserva poi che, pertanto, «[c]iò che il ricorrente deduce [...] è che in applicazione della norma di cui al D.L. 65/15, [...] ha ottenuto a titolo di arretrati dovuti per effetto della citata pronuncia n. 70/15 [...] un importo ridotto per effetto della perequazione minima stabilita dalla norma da ultimo introdotta (collocandosi nella fascia *b*), anziché l'ammontare dovutogli in applicazione della legge 448/98», cosicché ha proposto il ricorso «al fine di ottenere il pagamento della differenza tra quanto effettivamente percepito, a seguito del blocco della rivalutazione, con quanto avrebbe avuto diritto applicando la rivalutazione automatica per il periodo dal 2013 sino al luglio 2015». Ciò considerato, il rimettente conclude che la disciplina «da ultimo introdotta [...] ha dunque inciso sul valore del trattamento pensionistico riconosciuto al ricorrente», aggiungendo che, per effetto del comma 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, «tale incidenza è destinata a protrarsi nel tempo (per il triennio 2014-2016)».

Infine, sarebbe «chiara, perché espressa, l'applicabilità della norma sopravvenuta alla declaratoria di incostituzionalità, all'ammontare delle prestazioni maturate al biennio 2012-2014, non potendosi semplicemente, come sembrerebbe auspicare il ricorrente, ritenere l'acquisizione definitiva al suo patrimonio degli "arretrati" spettantigli».

24.- Con ordinanza del 21 febbraio 2017 (reg. ord. n. 78 del 2017), il Tribunale ordinario di Cuneo, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, 38, secondo comma, e 136 Cost., dell'art. 24, commi 25 e 25-*bis*, come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-*bis*), rispettivamente dai numeri 1) e 2) dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015.

24.1.- Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto: di essere investito del ricorso proposto nei confronti dell'INPS da D. B., L. C., G. L., C. M., F. M., N. M., F. M., A. R. e V. A., titolari di pensioni di anzianità; che i ricorrenti esponentano di non avere usufruito, ai sensi dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, della rivalutazione automatica della propria pensione «per gli anni successivi al 2011»; che, intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, essi, in base ai conteggi effettuati e prodotti - che il rimettente afferma non essere contestati dall'Istituto convenuto - «in applicazione della normativa previgente alla normativa dichiarata incostituzionale avrebbero maturato crediti nei confronti dell'ente convenuto, travolti invece dalla normativa sopravvenuta» e che «il pregiudizio derivante dalla perequazione minima ricevuta ha condizionato le successive rivalutazioni»; che gli stessi ricorrenti hanno chiesto, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale «della normativa», l'accertamento del diritto alla rivalutazione automatica della propria pensione per gli anni dal 2011 al 2015, la condanna dell'INPS al pagamento di quanto dovuto e non versato e l'accertamento dell'importo delle rispettive pensioni per l'anno 2016; che l'INPS si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso.

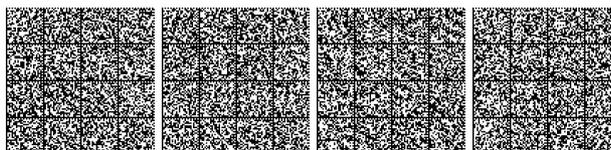
24.2.- In punto di non manifesta infondatezza delle questioni, il Tribunale rimettente motiva in modo pressoché identico alla motivazione dell'ordinanza dello stesso Tribunale iscritta al reg. ord. n. 77 del 2017.

24.3.- In punto di rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* rappresenta che «[c]iò che tutti i ricorrenti deducono [...] è che in applicazione della norma di cui al D.L. 65/15 hanno ottenuto a titolo di arretrati dovuti per effetto della citata pronuncia n. 70/15 [...] un importo ridotto per effetto della perequazione minima stabilita dalla norma da ultimo introdotta» e che «l'effetto di "trascinamento" della minima rivalutazione, legato alla mancata previsione della capitalizzazione della rivalutazione annuale determina una definitiva erosione dell'importo delle loro pensioni anche per gli anni successivi».

Ciò considerato, il rimettente conclude che la disciplina «da ultimo introdotta [...] ha certamente inciso sul valore del trattamento pensionistico riconosciuto ai ricorrenti».

Infine, sarebbe «chiara, perché espressa, l'applicabilità della norma sopravvenuta alle posizioni dei ricorrenti».

25.- In tutti i giudizi incidentali si è costituito l'INPS, resistente nei giudizi a quibus, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate.



Ciò sulla base di argomentazioni sostanzialmente analoghe o, comunque, complementari, adeguate a seconda dell'oggetto e dei parametri delle questioni sollevate con le singole ordinanze.

25.1.- In via preliminare, l'INPS ha sollevato alcune eccezioni di inammissibilità delle questioni.

L'Istituto ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate con l'ordinanza n. 101 del 2016, con riguardo alla «rilevanza» delle stesse, sotto tre profili. A suo avviso, il giudice rimettente: affermerebbe «di non aver percepito con sufficiente nettezza l'esigenza di bilanciamento del sacrificio imposto a talune categorie di pensionati con le necessità di bilancio e di tenuta del sistema» sulla sola base dell'esame delle disposizioni censurate, senza neppure menzionare gli atti parlamentari e i documenti di Verifica delle quantificazioni che le accompagnano»; si limiterebbe «a una mera enunciazione dei principi consacrati negli artt. 36 e 38 della Costituzione, [...] senza considerare gli altri di uguale rango ai fini del necessario bilanciamento, con particolare riferimento alla previsione dell'art. 81 della Carta», il che «non è sufficiente [...] a fondare un giudizio di non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale di una norma»; trascurerebbe di calare i condivisibili principi enunciati nel particolare attuale momento storico in cui «l'inflazione è pari a zero o addirittura negativa» e, per tale ragione, ometterebbe di precisare l'entità di un danno che risulta sostanzialmente assai limitato e comunque sopportabile per le categorie di pensionanti colpiti dall'intervento.

Quest'ultimo profilo di inammissibilità è stato prospettato dall'INPS anche con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale sollevate con le ordinanze n. 188, n. 237, n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016, n. 24, n. 43, n. 44, n. 77 e n. 78 del 2017.

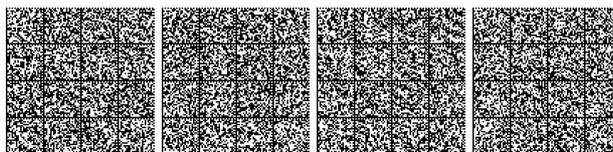
Secondo l'Istituto, anche la questione sollevata in via subordinata con le ordinanze n. 242 e n. 244 del 2016 sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza, in quanto concerne esclusivamente la disciplina dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, mentre i giudizi a quibus sono stati promossi da pensionati con un trattamento compreso tra tre e sei volte tale minimo.

25.2.- Nel merito, l'INPS nega anzitutto che la normativa censurata violi l'art. 136 Cost., poiché essa non può ritenersi meramente riproduttiva di quella dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 70 del 2015. A tale proposito, l'Istituto rappresenta che quest'ultima normativa prevedeva soltanto l'integrale perequazione delle pensioni non superiori a tre volte il trattamento minimo INPS - escludendo in toto la perequazione delle altre pensioni - mentre le disposizioni introdotte con il d.l. n. 65 del 2015 assicurano una tutela, ancorché parziale e decrescente, anche per i più elevati trattamenti pensionistici da tre a sei volte il minimo INPS. Ad avviso dello stesso Istituto, l'art. 136 Cost. sarebbe violato solo qualora il legislatore riproducesse pedissequamente una disposizione espunta dall'ordinamento o emanasse una norma che ne faccia rivivere gli effetti. L'INPS afferma ancora che «la Consulta nella sentenza 70/2015 non ha indicato (e si ha ragione di credere che non potesse farlo) la misura della perequazione da attribuire alle pensioni di importo superiore a tre volte il minimo INPS, né ha individuato la soglia entro la quale accordare una perequazione ancorché non integrale e dunque il legislatore del 2015 ha adottato una regolamentazione che non soltanto non è riproduttiva di quella già dichiarata incostituzionale, ma che si conforma ai principi sanciti nella sentenza n. 70/2015». L'INPS aggiunge ancora che non sarebbe possibile ritenere ragionevolmente che «il legislatore debba subire, quale necessaria ed ineluttabile conseguenza della decisione caducatoria, la reviviscenza delle disposizioni pregresse, specialmente ove la loro applicazione dovesse comportare, come nella fattispecie, imponenti esborsi di spesa in grado di compromettere la tenuta del sistema previdenziale ed il livello di debito pubblico consentito dalle istituzioni europee».

Quanto ai parametri degli artt. 3, 36 e 38 Cost., l'INPS afferma che il d.l. n. 65 del 2015 ha dato attuazione alle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 70 del 2015, abbandonando il modello di meccanismo da questa censurato e tornando al precedente, col prevedere una tutela più generale, ancorché proporzionale all'ammontare del trattamento pensionistico.

L'Istituto sottolinea che, con l'ordinanza n. 256 del 2001, la Corte costituzionale ha ritenuto la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 59, comma 13, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), che escludeva dalla perequazione automatica i trattamenti superiori a cinque volte (e non a sei volte, come nel caso della disposizione ora censurata) il minimo INPS, sottolineando come la garanzia costituzionale dell'adeguatezza e della proporzionalità del trattamento pensionistico incontri il limite delle risorse disponibili, con la conseguenza che il legislatore, anche al fine di salvaguardare la tenuta complessiva del sistema previdenziale, deve introdurre le necessarie modifiche alla legislazione di spesa, nel quadro degli equilibri di bilancio.

A tale proposito, l'INPS sottolinea che occorrerebbe anche tenere conto della crisi economica che ha interessato da diversi anni l'Italia, che ha comportato una riduzione delle risorse disponibili per coprire i costi, tra l'altro, della perequazione delle pensioni e ha imposto al legislatore di individuare le soluzioni più eque per assicurare la massima tutela possibile alle categorie più bisognose, oltre a produrre un progressivo indebolimento della domanda interna che ha condotto a un azzeramento dell'inflazione. In tale situazione, a fronte di limitate risorse disponibili, l'esclusione



dalla perequazione, non più limitata a un periodo annuale o biennale come nel passato, per i pensionati con trattamenti pensionistici più elevati (superiori a sei volte il minimo INPS) «sembra un sacrificio sopportabile anche perché inserito in un momento storico di inflazione nulla o addirittura negativa», ciò che «comporta un contenimento dell'esigenza di adeguamento dei trattamenti in questione».

Ciò considerato, l'INPS ritiene che il d.l. n. 65 del 2015 abbia effettivamente dato attuazione ai principi affermati dalla sentenza n. 70 del 2015 e che le argomentazioni dei rimettenti non possano far dubitare della legittimità di tale intervento.

A quest'ultimo riguardo, l'INPS osserva che nel caso in esame è previsto un meccanismo perequativo che assicura pienamente l'indicizzazione delle pensioni con riguardo ai pensionati appartenenti alla fascia cosiddetta debole e in misura decrescente per le fasce di pensionati con un trattamento pensionistico compreso da tre a sei volte il minimo INPS.

Né sarebbe ammissibile censurare la misura dell'adeguamento previsto dal censurato art. 24, comma 25, per questi ultimi pensionati, trattandosi di materia riservata alla discrezionalità del legislatore e oggetto di necessario bilanciamento con altri interessi meritevoli di tutela, quali la tenuta del sistema previdenziale e del bilancio dello Stato, anche in relazione all'art. 81 Cost., con conseguente esclusione dell'irragionevolezza della suddetta disposizione. Dovrebbe inoltre tenersi conto del fatto che essa incide su un periodo di tempo con inflazione quasi nulla e talvolta negativa.

Sarebbero, in particolare, prive di fondamento le argomentazioni dei giudici a quibus in tema di adeguatezza e proporzionalità della pensione. Secondo l'Istituto, il rispetto di tali parametri andrebbe assicurato per il periodo di quiescenza secondo valutazioni riservate, anche con riguardo alle disponibilità finanziarie, alla discrezionalità del legislatore, purché esercitata in modo non irragionevole e arbitrario.

La garanzia dell'adeguatezza del trattamento non comporterebbe, quindi, un rigido meccanismo di perequazione, una costante rivalutazione, ma andrebbe assicurata nel quadro di una sfera di discrezionalità riservata al legislatore.

Da ciò conseguirebbe - sempre secondo l'INPS - che l'irragionevolezza della scelta operata dal legislatore andrebbe dedotta e provata tenendo conto del complesso dei valori costituzionali interessati (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 119 del 1991), cosicché sarebbe stato nella specie necessario dimostrare che il notevole esborso che discenderebbe, in caso di accoglimento delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, dall'applicazione delle disposizioni precedenti, non si pone in contrasto con l'art. 81 Cost., non incide sulla tenuta del sistema previdenziale, non conduce a scostamenti del prodotto interno lordo (PIL) oltre i limiti consentiti in sede europea, contrastando l'analisi contenuta negli allegati documenti prodotti dalla Camera dei deputati.

Di ciò i rimettenti non si sarebbero fatti alcun carico, mentre da tali documenti - in particolare, dagli atti della Camera dei deputati relativi al disegno di legge n. 3134 di conversione in legge del d.l. n. 65 del 2015 - emergerebbero chiaramente le esigenze di finanza pubblica e di tenuta del sistema pensionistico poste a fondamento dell'intervento operato con il d.l. n. 65 del 2015. L'INPS riporta, in particolare, un passaggio di tali atti che rivelerebbe come «il legislatore abbia prestato attenzione all'opera di bilanciamento alle esigenze di tenuta del sistema pensionistico addirittura in proiezione futura con l'espresso richiamo alla solidarietà intergenerazionale».

Tali osservazioni varrebbero anche con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale - prospettate in via principale o in via subordinata - dell'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, che «non ha riconosciuto per l'anno 2014 alcun incremento perequativo per i trattamenti superiori a sei volte il minimo INPS», fermo il «dubbio da porsi in ordine all'attuale vigenza della disposizione [...] a seguito dell'introduzione delle norme contenute nel DL n. 65/2015».

Né sussisterebbe alcuna lesione «dell'affidamento dei pensionati alla luce delle pregresse normative alla perequazione delle pensioni in godimento». In proposito, andrebbero «considerati i numerosi interventi normativi che nel tempo hanno sospeso i meccanismi peraltro sempre più restrittivi e dall'altro le più volte citate esigenze di bilanciamento [...] in omaggio alle quali ben può il legislatore introdurre regolamentazioni più sfavorevoli che non trasmodano nell'irragionevolezza».

L'INPS sostiene che non sarebbe violato neppure l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, poiché «la norma CEDU quando va a integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., come norma interposta, è oggetto di bilanciamento, ai fini della generale integrazione delle tutele» (è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 264 del 2012).

Sarebbe infondato anche il dubbio circa la violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU. Non solo il beneficio della perequazione è stato nel tempo limitato anche in considerazione delle varie contingenze economiche che hanno connotato gli ultimi anni ed è stato spesso sospeso, ancorché per periodi determinati, ma anche tale beneficio può essere assoggettato a una disciplina più sfavorevole per i pensionati, in omaggio alle (evidenziate) esigenze di bilanciamento con altri beni ugualmente meritevoli di tutela.



Non sussisterebbe, infine, alcuna lesione dell'art. 53 Cost., atteso che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 70 del 2015, ha già escluso che l'azzeramento della perequazione automatica costituisca una prestazione patrimoniale di natura tributaria.

L'Istituto costituito conclude esponendo le «conseguenze economiche» di un'eventuale pronuncia di accoglimento, quali risultanti dall'allegato documento di «Verifica delle quantificazioni» elaborato dalla Camera dei deputati.

26.- È intervenuto in tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate.

Anche il Presidente del consiglio dei ministri spende, nei vari giudizi, argomentazioni sostanzialmente analoghe o, comunque, complementari, adeguate a seconda dell'oggetto e dei parametri delle questioni sollevate con le singole ordinanze.

26.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tutte le questioni sollevate sarebbero, anzitutto, inammissibili, poiché devono ritenersi insindacabili le scelte discrezionali del legislatore in ordine a modalità e tempi della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, «tenendo conto dell'eccezionalità della situazione economica internazionale, dell'esigenza prioritaria del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche garantendo l'equilibrio di bilancio dell'ente previdenziale».

Inoltre, la motivazione dell'ordinanza n. 278 del 2016 sarebbe «tanto scarna da rendere [la stessa] inammissibile per difetto di motivazione sul requisito [...] della non manifesta infondatezza».

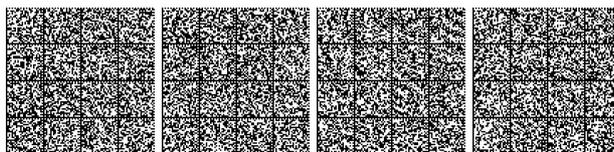
26.2.- Quanto al merito, «con riferimento al [...] giudicato costituzionale», il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma non può determinare un effetto di esproprio della potestà legislativa poiché il legislatore resta titolare del potere di disciplinare, con un nuovo atto, la stessa materia, a condizione che non si limiti «a “salvare”, o a ripristinare gli effetti prodotti da disposizioni che, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non sono più in grado di produrne» (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 169 del 2015). Nella specie, in particolare, non si sarebbe in presenza di «un nuovo atto diretto esclusivamente a prolungare nel tempo, anche in via indiretta, l'efficacia di norme che “non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione”».

Con riguardo ai parametri degli artt. 3, 36 e 38 Cost., secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la normativa censurata avrebbe dato attuazione ai principi affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 70 del 2015, assicurando un adeguato trattamento pensionistico e temperandolo con i principi dell'equilibrio di bilancio e con gli obiettivi di finanza pubblica, nonché con la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della solidarietà intergenerazionale, concentrando le risorse disponibili in favore delle classi di pensionati con trattamenti più bassi. A tale riguardo, l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea gli effetti di riduzione sui saldi di finanza pubblica derivanti dall'art. 1, comma 1, numeri 1) e 2), del d.l. n. 65 del 2015 e il fatto che nella «Relazione al Parlamento» per l'anno 2015, resa ai sensi dell'art. 10-*bis*, comma 6, della legge n. 196 del 2009, il Governo aveva quantificato gli effetti sull'indebitamento che sarebbero derivati dal recupero integrale della mancata indicizzazione subita dai pensionati per il biennio 2012-2013.

L'Avvocatura generale dello Stato sottolinea poi come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia valorizzato da tempo, nella materia, il principio del bilanciamento complessivo degli interessi costituzionali nel quadro delle compatibilità economiche e finanziarie (è citata la sentenza n. 220 del 1988), e affermato l'insussistenza di un diritto all'aggancio costante delle pensioni alle retribuzioni (è citata l'ordinanza n. 531 del 2002).

Secondo la difesa dello Stato, in assenza di precisi parametri cui attenersi nella determinazione dei coefficienti di rivalutazione dei trattamenti pensionistici e tenuto conto di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 316 del 2010, considerata la necessità di garantire l'equilibrio di bilancio e gli obiettivi di finanza pubblica, la normativa censurata non sarebbe irragionevole e costituirebbe espressione del potere discrezionale del legislatore, anche perché l'efficacia temporale della stessa è solo biennale.

Sotto altra prospettiva, tenuto conto degli obiettivi del censurato intervento normativo, non sarebbe possibile dubitare della legittimità costituzionale dello stesso soltanto perché introduce un coefficiente di rivalutazione automatica ritenuto insufficiente a bilanciare la perdita di potere di acquisto dei trattamenti pensionistici erogati. In proposito, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che, nella scelta del meccanismo perequativo da utilizzare, il legislatore esercita la sua discrezionalità, considerato che, dal combinato disposto degli artt. 36 e 38 Cost., emerge esclusivamente l'obbligo di adeguamento delle pensioni al costo della vita ma non anche l'obbligo del legislatore di adottare un particolare meccanismo perequativo.



La normativa censurata garantirebbe l'equilibrio di bilancio, sia in ossequio all'art. 3 Cost., sia in adempimento del vincolo imposto dall'art. 81, quarto comma, Cost., tenuto conto che essa vale a escludere effetti finanziari onerosi, di rilevante entità, tali da compromettere gli equilibri di finanza pubblica e gli impegni assunti dall'Italia con l'Unione europea.

Né «alla norma esaminata [...] può essere attribuita la funzione di introdurre surrettiziamente un prelievo fiscale».

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene infine l'infondatezza anche della questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU. Come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 127 del 2015, dai principi della CEDU «non deriva alcun divieto assoluto di norme interpretative, suscettibili di ripercuotersi sui processi in corso». La normativa censurata, «nel contemperare la tutela previdenziale con le inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica e di salvaguardia della concreta ed attuale disponibilità delle risorse finanziarie (sentenze n. 361 del 1996, n. 240 del 1994, n. 119 del 1991, che valorizzano, per il sistema pensionistico, la necessità di tale bilanciamento), non determina alcuna compressione sproporzionata dei diritti dei singoli lavoratori» (sentenza n. 127/2015 [...]).

27.- In prossimità dell'udienza pubblica, le parti private costituite nei giudizi reg. ord. n. 36 e n. 243 del 2016 e n. 44 del 2017, l'interveniente nel giudizio reg. ord. n. 124 del 2016, l'INPS (in tutti i giudizi) e il Presidente del Consiglio dei ministri (pure in tutti i giudizi) hanno depositato memorie illustrative con le quali, nel ribadire le conclusioni già rassegnate, ne argomentano ulteriormente il fondamento.

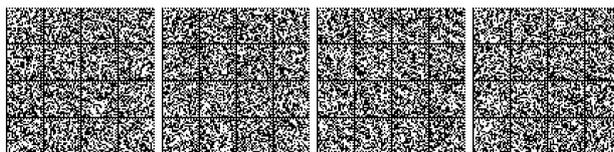
28.- Il 23 ottobre 2017, giorno precedente quello dell'udienza pubblica, hanno depositato atto di intervento in tutti i giudizi il Codacons (Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori) e G. P., nella qualità di «pensionato»

### *Considerato in diritto*

1.- Con quindici ordinanze, i Tribunali ordinari di Palermo (reg. ord. n. 36 del 2016), Milano (reg. ord. n. 124 del 2016), Brescia (reg. ord. n. 188 del 2016), Napoli (reg. ord. n. 237 del 2016), Genova (reg. ord. n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016), Torino (reg. ord. n. 278 del 2016), La Spezia (reg. ord. n. 24 e n. 25 del 2017), e Cuneo (reg. ord. n. 43, n. 44, n. 77 e n. 78 del 2017), nonché la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna (reg. ord. n. 101 del 2016), hanno sottoposto a questa Corte questioni di legittimità costituzionale: *a)* dei commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-*bis*), rispettivamente, dai numeri 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie *TFR*), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109; *b)* dell'art. 1, comma 483, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)».

1.1.- Tutti i giudici rimettenti sono investiti di ricorsi proposti, nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), da uno o più pensionati, i quali chiedono l'accertamento del diritto alla rivalutazione automatica del proprio trattamento pensionistico quale spetterebbe loro sulla base della disciplina individuata - quando indicata - ora nell'art. 69, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», ora nell'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), nonché, nella quasi totalità dei casi, la condanna dell'INPS a corrispondere loro la differenza tra quanto effettivamente liquidato e quanto spetterebbe sulla base della suddetta disciplina. Le domande dei ricorrenti riguardano, nella maggior parte dei giudizi, solo la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici relativa agli anni 2012 e 2013. Soltanto in alcuni casi (reg. ord. n. 101, n. 124, n. 188, n. 244 e n. 278 del 2016, n. 25 e n. 78 del 2017), le domande concernono anche la rivalutazione relativa ad annualità successive.

1.2.- I denunciati commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 sono stati adottati al dichiarato fine (indicato nell'alinea dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 65 del 2015), di «dare attuazione» - nel rispetto «del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale» - ai «principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015», che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., del testo previgente



del comma 25 del d.l. n. 201 del 2011, «nella parte in cui prevede[va] che “In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall’art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento”».

In particolare, il comma 25 dell’art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come sostituito dall’art. 1, comma 1, numero 1), del d.l. n. 65 del 2015, detta una nuova disciplina della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per gli anni 2012 e 2013. Nel lasciarne fermo il riconoscimento nella misura del cento per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS (lettera *a*), esso esclude qualsiasi rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte (e non più a tre volte) il trattamento minimo INPS (lettera *e*). Ai trattamenti pensionistici compresi tra quelli superiori a tre volte e fino a sei volte il trattamento minimo INPS - che nel testo previgente erano anch’essi esclusi dalla cosiddetta perequazione - l’attuale comma 25 la riconosce in misure percentuali decrescenti all’aumentare dell’importo complessivo del trattamento pensionistico e, in particolare, nelle misure del: 40 per cento per i trattamenti superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte lo stesso (lettera *b*); 20 per cento per i trattamenti superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte lo stesso (lettera *c*); 10 per cento per i trattamenti superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte lo stesso (lettera *d*).

Quanto al comma 25-*bis*, esso stabilisce le percentuali in cui gli incrementi perequativi attribuiti dal comma 25 per gli anni 2012 e 2013 sono riconosciuti ai fini della determinazione della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici di importo complessivo superiore a tre volte il minimo INPS negli anni 2014 e 2015 (20 per cento) e a decorrere dall’anno 2016 (50 per cento).

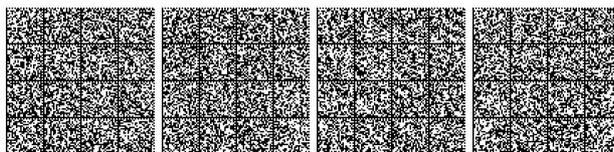
Mentre alcuni dei rimettenti hanno denunciato soltanto il comma 25 (reg. ord. n. 36, n. 124, n. 188 e n. 237 del 2016, n. 24 e n. 25 del 2017), altri hanno esteso le proprie censure anche al comma 25-*bis* (reg. ord. n. 101, n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016, n. 43, n. 44, n. 77 e n. 78 del 2017). Nel giudizio reg. ord. n. 278 del 2016, peraltro, è denunciato soltanto il comma 25-*bis*.

1.2.1.- Secondo quattordici delle quindici ordinanze di rimessione, la normativa di cui ai denunciati commi 25 e/o 25-*bis* violerebbe, anzitutto, l’art. 136 della Costituzione, per violazione del giudicato costituzionale della sentenza n. 70 del 2015, poiché, non riconoscendo la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS (lettera *e* del comma 25) riprodurrebbe la disciplina dichiarata incostituzionale con la predetta sentenza (reg. ord. n. 101, n. 124, n. 188 e n. 237 del 2016, n. 24, n. 43 e n. 44 del 2017), ne neutralizzerebbe gli effetti (reg. ord. n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016) o detterebbe una disciplina che presenta vizi analoghi a quelli da essa censurati (reg. ord. n. 278 del 2016, n. 77 e n. 78 del 2017). Inoltre, riconoscendo la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte e pari o inferiori a sei volte il suddetto trattamento minimo soltanto nelle misure percentuali previste dalle lettere *b*, *c*) e *d*) del comma 25, tale normativa limiterebbe gli effetti della sentenza n. 70 del 2015 (reg. ord. n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016, n. 25, n. 43 e n. 44 del 2017) o detterebbe una disciplina che presenta vizi analoghi a quelli da essa censurati (reg. ord. n. 124 del 2016, n. 24, n. 25, n. 77 e n. 78 del 2017).

1.2.2.- Ad avviso della sola Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l’Emilia-Romagna (reg. ord. n. 101 del 2016), i denunciati commi 25 (in specie, la lettera *e*) e 25-*bis* dell’art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, violerebbero anche gli artt. 2, 3, 23 e 53 Cost., poiché la «misura di azzeramento della rivalutazione automatica per gli anni 2012-2013, 2014-2015 e dal 2016, relativa ai trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS» configurerebbe una prestazione patrimoniale di natura tributaria «lesiva del principio dell’universalità dell’imposizione a parità di capacità contributiva, in quanto posta a carico di una sola categoria di contribuenti».

1.2.3.- Tutti i rimettenti - con la sola esclusione del Tribunale di Torino (reg. ord. n. 278 del 2016) - lamentano che i denunciati commi 25 e 25-*bis* violerebbero gli artt. 3, 36 e 38 Cost., poiché presenterebbero gli stessi profili di contrasto con tali parametri ascritti dalla sentenza n. 70 del 2015 a carico del previgente comma 25 dell’art. 24 del d.l. n. 201 del 2011.

Secondo i giudici a quibus, anche i denunciati commi 25 e 25-*bis* violerebbero i principi di eguaglianza e di ragionevolezza (di cui all’art. 3 Cost.), nonché di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti di quiescenza (di cui, rispettivamente, all’art. 38, secondo comma, e all’art. 36, primo comma, Cost.). A tale riguardo, i rimettenti sottolineano che, negando la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS (lettera *e* del comma 25) o prevedendola in percentuali limitate per i trattamenti pensionistici compresi tra quelli superiori a tre volte il predetto trattamento minimo e quelli fino a sei volte lo stesso (lettere *b*, *c* e *d* dello stesso comma), i denunciati commi 25 e 25-*bis*, similmente al previgente comma 25 dell’art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, incidono su trattamenti previdenziali complessivi modesti (reg. ord. n. 36 del 2016, n. 24, n. 25, n. 43, n. 44, n. 77 e n. 78 del 2017);



non prevedono alcuna forma di recupero (reg. ord. n. 36 del 2016); producono effetti negativi anche sulla perequazione per gli anni successivi (reg. ord. n. 36, n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016, n. 24, n. 25, n. 43, n. 44, n. 77 e n. 78 del 2017); non fanno emergere le ragioni per cui, nel bilanciamento da essi operato, le esigenze finanziarie di risparmio di spesa siano risultate prevalenti sul sacrificato interesse dei pensionati alla conservazione del potere di acquisto dei propri trattamenti pensionistici (reg. ord. n. 101, n. 124, n. 188, n. 237, n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016, n. 24, n. 25, n. 43, n. 44, n. 77 e n. 78 del 2017). Inoltre, diversamente dall'art. 1, comma 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale) - che la sentenza di questa Corte n. 316 del 2010, richiamata dalla sentenza n. 70 del 2015, aveva ritenuto non in contrasto con gli artt. 3, 36 e 38, secondo comma, Cost. - i commi oggetto della censure odierne negano la rivalutazione automatica ai trattamenti superiori a sei volte anziché a otto volte il trattamento minimo INPS (reg. ord. n. 101, n. 188, n. 237, n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016, n. 24 del 2017); incidono su un biennio, anziché su un solo anno (reg. ord. n. 101, n. 124, n. 188, n. 237, n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016, n. 24, n. 25, n. 43, n. 44, n. 77 e n. 78 del 2017); non indicano uno specifico scopo solidaristico interno al sistema previdenziale (reg. ord. n. 101, n. 242, n. 243, n. 244 del 2016). I commi denunciati, infine, là dove riconoscono la rivalutazione automatica, lo fanno in percentuale assai esigua e inferiore a quella prevista sia per gli anni precedenti (dall'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000) sia per quelli successivi (dall'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013) (reg. ord. n. 25 del 2017).

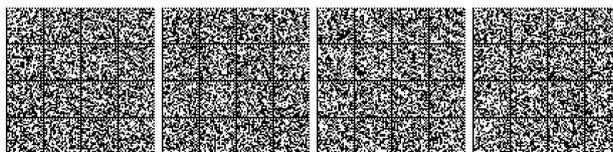
1.2.4.- Ad avviso della Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna (reg. ord. n. 101 del 2016) e del Tribunale ordinario di Cuneo (reg. ord. n. 44 del 2017), la lettera *e*) del comma 25 e, rispettivamente, le lettere *b*), *c*), *d*), *e*) del comma 25 e il comma 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 violerebbero anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848. Dettando una disciplina retroattiva della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per gli anni 2012 e 2013 che riproduce quella dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 70 del 2015 (reg. ord. n. 101 del 2016) o che, comunque, è diversa da quella applicabile in seguito a tale sentenza (disciplina che è individuata dal Tribunale di Cuneo nell'art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000), tali disposizioni violerebbero il diritto a un processo equo, garantito dal richiamato parametro convenzionale.

Secondo la sezione regionale della Corte dei conti, il denunciato comma 25, lettera *e*), violerebbe anche, per le stesse ragioni, i principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto, di cui all'art. 3 Cost.

1.2.5.- Sempre ad avviso della Corte dei conti (reg. ord. n. 101 del 2016), la lettera *e*) del comma 25 e il comma 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2001 violerebbero l'art. 117, primo comma, Cost., anche in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU - firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con la legge n. 848 del 1955 - che riconosce a ogni persona il «diritto al rispetto dei suoi beni», perché, privando, in modo permanente, i pensionati titolari di trattamenti complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS del «“bene” [della] “perequazione automatica”», che «spetta [loro] alla luce della sentenza n. 70 del 2015, [...] non sembra avere disciplinato detto “bene” [...] nel rispetto del requisito dell'equo bilanciamento alla luce del principio per cui ogni ingerenza su un “bene” della persona debba essere ragionevolmente proporzionata al fine perseguito, [...] con conseguente incisione individuale eccessiva dei diritti di detti pensionati».

1.3.- Quanto al comma 483 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, esso - come modificato dall'art. 1, comma 286, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» - disciplina la misura della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per il quinquennio 2014-2018, riconoscendola nelle percentuali, decrescenti all'aumentare dell'importo complessivo del trattamento pensionistico, del: 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS (lettera *a*); 95 per cento per i trattamenti complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte lo stesso (lettera *b*); 75 per cento per i trattamenti complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte lo stesso (lettera *c*); 50 per cento per i trattamenti complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte lo stesso (lettera *d*); 40 per cento per l'anno 2014 e 45 per cento per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, con la specificazione che, «per il solo anno 2014, [la rivalutazione automatica] non è riconosciuta con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo INPS».

Tale comma 483 è censurato, in via principale, dal solo Tribunale di Brescia (reg. ord. n. 188 del 2016), secondo cui, in particolare, la lettera *e*) dello stesso, col riconoscere la rivalutazione automatica, per l'anno 2014, dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS solo nella misura del 40 per cento e con l'esclusione delle fasce



di importo superiori a sei volte il predetto trattamento minimo, violerebbe il principio di adeguatezza dei trattamenti pensionistici, di cui all'art. 38, secondo comma, Cost., impedendone la conservazione del valore nel tempo, e il «principio di proporzionalità tra pensione [...] e retribuzione goduta durante l'attività lavorativa», di cui all'art. 36, primo comma, Cost., nonché i principi derivanti dall'applicazione congiunta degli artt. 3, 36 e 38 Cost., in quanto, «violando il principio di proporzionalità tra pensione e retribuzione e quello di adeguatezza della prestazione previdenziale, altera il principio di eguaglianza e ragionevolezza, causando una irrazionale discriminazione in danno della categoria dei pensionati».

1.4.- Infine, quattro delle quindici ordinanze di rimessione hanno sollevato anche questioni in via subordinata, nel caso in cui fossero ritenute non fondate quelle da esse prospettate in via principale.

1.4.1.- Il Tribunale ordinario di Milano (reg. ord. n. 124 del 2016), nel caso in cui fossero ritenute non fondate quelle da esso sollevate nei confronti dell'art. 24, comma 25, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*), del d.l. n. 201 del 2011, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del «DL 65» - e, quindi, delle suddette disposizioni del comma 25, come sostituito dall'art. 1, comma 1, numero 1), del d.l. n. 65 del 2015 - congiuntamente all'art. 1, comma 483, lettera *e*), della legge n. 147 del 2013. Secondo il rimettente, tali disposizioni violerebbero gli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., in quanto, per i trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, sarebbe previsto «il blocco della rivalutazione [...] addirittura [per] un triennio (2012, 2013 e 2014)», nella «totale assenza di alcuna ponderazione [...] del sacrificio richiesto ai pensionati con [il] trattamento più elevato rispetto alle proprie esigenze di bilancio», atteso che «il legislatore del 2015, nel proprio intervento retroattivo a seguito della sentenza di incostituzionalità, non ha minimamente preso in considerazione la gravosità del proprio intervento avendo anche riguardo a quanto già disposto con la legge di stabilità per l'anno 2014».

1.4.2.- Sempre in via subordinata, il Tribunale ordinario di Genova (reg. ord. n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016) ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, commi 25 (nel caso dei giudizi reg. ord. n. 242 e n. 244 del 2016, limitatamente alla lettera *b*) e 25-*bis* del d.l. n. 201 del 2011, «in collegamento» con l'art. 1, comma 483, lettere *d*) ed *e*), della legge n. 147 del 2013, per violazione degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., in quanto la «combinazione» di tali disposizioni comporterebbe «l'azzeramento della rivalutazione annuale delle pensioni d'importo sei volte superiore al trattamento minimo per un triennio ed un'applicazione successiva del meccanismo perequativo in misura inferiore alla metà per un ulteriore triennio», effetti di cui «non si è preoccupato il legislatore del 2015, omettendo di coordinare le diverse disposizioni», sicché, considerato che «la soglia del sestuplo del trattamento minimo INPS» include pensioni di valore ben più modesto rispetto a quelle che, secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 316 del 2010, sono dotate di margini di resistenza all'inflazione, «il sacrificio che deriverebbe dall'applicazione combinata del doppio meccanismo risulterebbe sproporzionato e, di conseguenza, irragionevole».

2.- Poiché le questioni hanno a oggetto, per la gran parte, le stesse disposizioni, e queste sono censurate in riferimento a parametri e con argomentazioni in larga misura coincidenti, i giudizi devono essere riuniti, per essere congiuntamente trattati e decisi.

3.- Deve essere confermata la dichiarazione di inammissibilità degli interventi spiegati, nel giudizio reg. ord. n. 124 del 2016, dal Sindacato autonomo dipendenti INAIL in pensione e dall'Associazione sindacale nazionale pensionati dipendenti INPS, per le ragioni esposte nell'ordinanza letta nel corso dell'udienza pubblica e allegata alla presente sentenza.

Devono inoltre essere dichiarati inammissibili perché tardivi - in quanto effettuati con un atto depositato soltanto il 23 ottobre 2017, ben oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* degli atti introduttivi dei giudizi previsto dall'art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale - gli interventi, in tutti i giudizi, del Codacons (Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori) e di G. P., nella qualità di «pensionato» (*ex plurimis*: sentenza n. 35 del 2017 e ordinanza letta all'udienza del 24 gennaio 2017, allegata a tale sentenza; sentenza n. 187 del 2016 e ordinanza letta all'udienza del 17 maggio 2016, allegata a tale sentenza).

4.- Va preliminarmente rilevato che alcune delle parti private costituite hanno dedotto la violazione di parametri ulteriori rispetto a quelli indicati nelle ordinanze di rimessione.

In particolare, G. C., costituito nel giudizio reg. ord. n. 36 del 2016, ha dedotto la violazione dell'art. 136 Cost., mentre S. P., R. S., V. V., F. M. e F. B., costituiti nel giudizio reg. ord. n. 24 del 2017, sul presupposto della natura tributaria della misura censurata, hanno dedotto la violazione degli artt. 3, 23 e 53 Cost., parametri, tutti, non evocati nelle rispettive ordinanze di rimessione (la seconda delle quali aveva anzi dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata dai ricorrenti in riferimento agli artt. 3, 23 e 53 Cost.).



Le suddette censure si traducono entrambe in questioni non sollevate dai giudici a quibus e sono, pertanto, inammissibili. Infatti, in base alla costante giurisprudenza di questa Corte, «l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione; non possono, pertanto, essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia eccepiti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (*ex plurimis*, sentenze n. 96 del 2016; n. 231 e n. 83 del 2015)» (sentenza n. 29 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 214 del 2016).

5.- Devono ora essere esaminate le eccezioni di inammissibilità delle questioni sollevate in via principale dai rimettenti prospettate dall'INPS e dal Presidente del Consiglio dei ministri.

5.1.- L'INPS ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate con l'ordinanza n. 101 del 2016, con riguardo alla «rilevanza» delle stesse, sotto tre profili. In particolare, ad avviso dell'Istituto, il giudice rimettente avrebbe affermato «di non aver percepito con sufficiente nettezza l'esigenza di bilanciamento del sacrificio imposto a talune categorie di pensionati con le necessità di bilancio e di tenuta del sistema» sulla sola base dell'esame delle disposizioni censurate, senza neppure menzionare gli atti parlamentari e i documenti di «Verifica delle quantificazioni» che le accompagnano, con un «approccio alla lettura della norma [...] errato e [che] conduce ad apprezzamenti sommari e superficiali». Detto giudice si sarebbe limitato «a una mera enunciazione dei principi consacrati negli artt. 36 e 38 della Costituzione, [...] senza procedere alla loro interpretazione alla luce della giurisprudenza della Consulta e senza considerare gli altri di uguale rango ai fini del necessario bilanciamento, con particolare riferimento alla previsione dell'art. 81 della Carta», il che «non è sufficiente [...] a fondare un giudizio di non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale di una norma». Avrebbe trascurato inoltre di calare i condivisibili principi enunciati nel particolare attuale momento storico in cui «l'inflazione è pari a zero o addirittura negativa» e, per tale ragione, omette di precisare l'entità di un danno che risulta sostanzialmente assai limitato e comunque sopportabile per le categorie di pensionati colpiti dall'intervento. Quest'ultimo profilo di inammissibilità è prospettato dall'INPS anche con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale sollevate con le ordinanze n. 188, n. 237, n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016, n. 24, n. 43, n. 44, n. 77 e n. 78 del 2017.

Tali eccezioni non sono fondate.

Esse riguardano non tanto la rilevanza quanto la non manifesta infondatezza delle questioni - rilievo che, per il secondo profilo, è confermato anche dalla circostanza che l'INPS, pur definendola un'eccezione «quanto alla rilevanza», lamenta poi che ciò che afferma il rimettente «non è sufficiente [...] a fondare un giudizio di non manifesta infondatezza della questione» - e, col richiamare la necessità che il bilanciamento di cui le disposizioni denunciate sono espressione venga valutato anche alla luce di quanto emerge dagli atti parlamentari, tenendo conto di tutti i contrapposti interessi, della giurisprudenza costituzionale e dell'attuale contesto storico, risultano sostanzialmente rivolte a fornire argomenti contrari a quelli posti dai rimettenti a fondamento delle proprie censure, sicché non ostano all'ammissibilità di queste ma devono essere più propriamente rimesse all'esame del merito.

5.2.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tutte le questioni sollevate sarebbero inammissibili «nella misura in cui devono ritenersi insindacabili le scelte discrezionali del legislatore in ordine alla modalità e ai tempi della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici; laddove, come nel caso di specie, tale intervento sia necessitato dal dare attuazione ai principi enunciati nella [...] sentenza n. 70/16 [*recte*: n. 70/15], tenendo conto dell'eccezionalità della situazione economica internazionale, dell'esigenza prioritaria del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche garantendo l'equilibrio di bilancio dell'ente previdenziale».

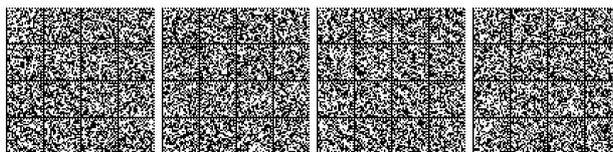
L'eccezione non è fondata.

In proposito, è sufficiente osservare che la discrezionalità spettante al legislatore nella scelta dei meccanismi diretti ad assicurare nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici trova pur sempre un limite nel «criterio di ragionevolezza». Quest'ultimo, «così come delineato dalla giurisprudenza citata [della Corte costituzionale] in relazione ai principi contenuti negli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali» (sentenza n. 70 del 2015).

Ne consegue che la sussistenza della discrezionalità legislativa invocata dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri non esclude la necessità di verificare nel merito le scelte di volta in volta operate dal legislatore riguardo ai meccanismi di rivalutazione dei trattamenti pensionistici, quale che sia il contesto giuridico e di fatto nel quale esse si inseriscono, contesto del quale questa Corte, nel compiere tale verifica, non potrà, ovviamente, non tenere conto.

5.3.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la motivazione dell'ordinanza n. 278 del 2016 sarebbe «tanto scarna da rendere [la stessa] inammissibile per difetto di motivazione sul requisito [...] della non manifesta infondatezza».

Anche questa eccezione non è fondata.



La motivazione dell'ordinanza n. 278 del 2016, ancorché succinta, consente di comprendere la ragione della doglianza del rimettente, il quale ritiene che il denunciato comma 25-*bis* prevedrebbe il «blocc[o della] rivalutazione delle pensioni» superiori a sei volte il trattamento minimo INPS «per gli anni 2014 e seguenti», con il conseguente contrasto con il giudicato della sentenza n. 70 del 2015 - secondo cui, sempre con le parole del rimettente, «il blocco del meccanismo perequativo deve essere necessariamente contenuto nel tempo» - e la violazione dell'art. 136 Cost.

Da ciò l'infondatezza dell'eccezione prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

6.- Nel passare al merito, devono essere anzitutto scrutinate le questioni aventi a oggetto i commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, verso cui soprattutto si dirigono le censure dei rimettenti.

6.1. - La censura di violazione dell'art. 136 Cost., secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «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. 2 del 2015, n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010).

La stessa censura deve pertanto essere esaminata per prima, al fine di valutare se la disciplina denunciata costituisce una riproposizione della stessa volontà normativa già ritenuta lesiva della Costituzione (*ex plurimis*, sentenza n. 5 del 2017).

La questione sollevata non è fondata.

Nell'intento dichiarato di dare attuazione alla sentenza di questa Corte n. 70 del 2015, il legislatore ha operato un nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nella materia.

L'art. 1, comma 1, numero 1), del d.l. n. 65 del 2015 ha, infatti, introdotto una nuova disciplina della perequazione automatica dei trattamenti pensionistici relativa agli anni 2012 e 2013, diversa da quella dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 70 del 2015, poiché riconosce la perequazione, in misura percentuale decrescente, anche ai trattamenti pensionistici - in precedenza esclusi dalla stessa - compresi tra quelli superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e quelli fino a sei volte lo stesso trattamento.

Inoltre, il denunciato comma 25-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 1, numero 2), del d.l. n. 65 del 2015, regola il cosiddetto "trascinamento", ossia il computo degli incrementi perequativi, reintrodotti dal comma 25 per gli anni 2012 e 2013, ai fini della determinazione della base di calcolo per la rivalutazione automatica per gli anni successivi.

Non vi è dunque una «mera riproduzione» (sentenze n. 73 del 2013 e n. 245 del 2012) della normativa dichiarata incostituzionale, né la realizzazione, ««anche se indirettamente», [di] esiti corrispondenti» (sentenze n. 5 del 2017, n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966).

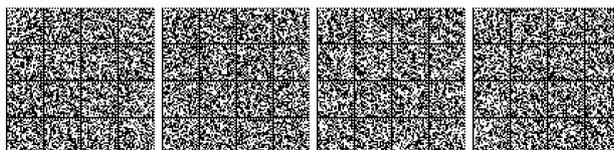
Le disposizioni denunciate presentano, al contrario, «significative novità normative» rispetto al precedente regime (sentenza n. 262 del 2009).

Né è corretto sostenere - come fanno alcuni dei rimettenti - che la violazione del giudicato costituzionale deriverebbe dal fatto che parte del risultato normativo di tali disposizioni corrisponde a quello del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 70 del 2015 (come accade, in particolare, con riguardo alla disciplina della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS). La disciplina dettata dal legislatore, infatti, deve essere considerata nella sua interezza, perché costituisce un complessivo - ancorché temporaneo - nuovo disegno della perequazione dei trattamenti pensionistici. Ciò che rileva, dunque, ai fini dello scrutinio della violazione del giudicato costituzionale, è «il complesso delle norme che si succedono nel tempo» (sentenza n. 262 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 87 del 2017).

L'art. 1, comma 1, del d.l. n. 65 del 2015 rappresenta l'espressione di una scelta rispetto alla quale l'intervento di questa Corte non ha potuto «determinare, a svantaggio del legislatore, effetti corrispondenti a quelli di un "esproprio" della potestà legislativa sul punto» (sentenza n. 169 del 2015).

La sentenza n. 70 del 2015 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, «nei termini esposti», del primo periodo del previgente comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, in ragione del fatto che, con tale disposizione, il legislatore aveva fatto cattivo uso della discrezionalità a esso spettante (punto 8 del Considerato in diritto), poiché nel bilanciare l'interesse dei pensionati alla conservazione del potere d'acquisto dei propri trattamenti pensionistici con le esigenze finanziarie dello Stato, pure meritevoli di tutela, aveva irragionevolmente sacrificato il primo, «in particolar modo, [quello dei] titolari di trattamenti previdenziali modesti», in nome di esigenze finanziarie neppure illustrate (punto 10 del Considerato in diritto).

Tale sentenza demandava al legislatore un intervento che, emendando questi vizi, operasse un nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, nel rispetto dei «limiti di ragionevolezza e proporzionalità», senza che alcuno di essi risultasse «irragionevolmente sacrificato».



L'art. 1, comma 1, del d.l. n. 65 del 2015 - dichiaratamente adottato «Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza [...] n. 70 del 2015» - ha introdotto una nuova non irragionevole modulazione del meccanismo che sorregge la perequazione, la cui portata è stata ridefinita compatibilmente con le risorse disponibili.

Va ancora osservato che la nuova disciplina, nell'accogliere la sollecitazione di questa Corte, non poteva nel caso in questione che produrre effetti retroattivi, purché circoscritti - come in effetti è stato - all'arco temporale relativo agli anni 2012 e 2013 cui faceva riferimento la disposizione annullata.

Un tale effetto retroattivo è dunque coerente con la finalità di una misura legislativa che, in attuazione della sentenza di questa Corte, si prefiggeva di sostituire - per il biennio 2012-2013 - la disciplina della perequazione, secondo diverse modalità, espressive di un nuovo bilanciamento degli interessi costituzionali coinvolti, rispettoso dei «limiti di ragionevolezza e proporzionalità» (per un intervento legislativo retroattivo conseguente a una declaratoria di illegittimità costituzionale, sentenza n. 87 del 2017).

6.2.- Collegata a quanto si è detto circa la peculiare finalità attuativa del giudicato costituzionale, che è propria delle disposizioni denunciate, e la connessa portata retroattiva delle stesse, è la trattazione delle questioni sollevate in riferimento all'art. 3 Cost., in relazione ai principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto, e all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al diritto a un equo processo garantito dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU.

Tali questioni - basate su argomentazioni sostanzialmente comuni e dunque da esaminare congiuntamente - non sono fondate.

6.2.1.- Deve escludersi che, in capo ai titolari di trattamenti pensionistici, si fosse determinato un affidamento nell'applicazione della disciplina immediatamente risultante dalla sentenza n. 70 del 2015. Quest'ultima rendeva prevedibile un intervento del legislatore che, nell'esercizio della sua discrezionalità, disciplinasse nuovamente la perequazione relativa agli anni 2012 e 2013 sulla base di un bilanciamento di tutti gli interessi costituzionali coinvolti, in particolare di quelli della finanza pubblica.

Né un affidamento avrebbe potuto determinarsi, data l'immediatezza dell'intervento operato dal legislatore, tenuto conto che il d.l. n. 65 del 2015 è entrato in vigore il 21 maggio 2015, a distanza di soli ventuno giorni dal deposito, il 30 aprile 2015, della sentenza n. 70 del 2015. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, una situazione giuridica, per dar luogo a un affidamento, deve risultare, oltre che «sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento», anche «protratta per un periodo sufficientemente lungo» (sentenza n. 56 del 2015).

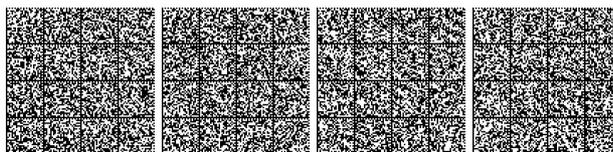
6.2.2.- La finalità attuativa della sentenza di questa Corte n. 70 del 2015 propria dell'intervento operato con l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 65 del 2015, unitamente alle altre circostanze in cui esso si inserisce, escludono che i denunciati commi 25 e 25-bis - rispettivamente sostituito e inserito dall'art. 1, comma 1 - siano in contrasto con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU.

La Corte EDU ha precisato che tale articolo «non può [...] essere interpretato nel senso di impedire ogni ingerenza dei pubblici poteri in un procedimento giudiziario pendente del quale sono parti» (sentenze 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint Pie X e Blanche de Castille e altri contro Francia e 23 ottobre 1997, National and Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society and the Yorkshire Building Society contro Regno Unito).

In particolare, nelle citate sentenze, la Corte di Strasburgo ha asserito che, al fine di valutare se un intervento normativo retroattivo idoneo a incidere sull'esito di procedimenti in corso integri una violazione del principio della parità delle armi, occorre «tenere conto di tutte le circostanze della causa» e «delle ragioni che lo Stato [...] ha avanzato per giustificare l'intervento» (sentenze citate sui casi OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint Pie X e Blanche de Castille e altri contro Francia e National and Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society and the Yorkshire Building Society contro Regno Unito).

Le circostanze e le ragioni dell'intervento operato con l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 65 del 2015 portano a escludere che esso, ancorché incida sull'esito di procedimenti in corso, violi l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU. Infatti, lo scopo di tale intervento non era quello di incidere sull'esito di processi di cui lo Stato era parte, ma quello, espressamente dichiarato, di «dare attuazione ai principi enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015», operando, con riguardo a tutti i trattamenti pensionistici, un nuovo bilanciamento tra l'interesse dei pensionati e le esigenze finanziarie dello Stato. Oltre a eliminare le possibili incertezze in ordine alla disciplina applicabile in seguito a tale sentenza, l'intervento si proponeva di rimediare ai vizi di irragionevolezza e sproporzione della disposizione dichiarata incostituzionale.

6.3.- Anche la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, non è fondata.



Ricorrono, infatti, le condizioni che, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, rendono un'ingerenza nel diritto al rispetto dei propri beni - nella specie, il credito relativo alla perequazione automatica per gli anni 2012 e 2013 che sarebbe spettata a seguito della sentenza n. 70 del 2015 - compatibile con l'invocato parametro interposto (in proposito, da ultimo, Grande Camera, sentenze 13 dicembre 2016, Bélané Nagy contro Ungheria e 5 settembre 2017, Fàbiàn contro Ungheria, entrambe in tema di diritti a prestazioni sociali).

L'espresso collegamento delle disposizioni denunciate all'attuazione della sentenza di questa Corte n. 70 del 2015 consente di ritenere certamente sussistente il perseguimento di «un interesse pubblico (o generale)», condizione per cui la Corte EDU riconosce alle autorità nazionali un ampio margine di apprezzamento (sentenza sul caso Bélané Nagy, paragrafo 113).

Anche il requisito della proporzionalità, su cui paiono incentrarsi le censure del rimettente, è sussistente. Diversamente dall'impostazione seguita dal giudice *a quo*, l'entità dell'onere in capo ai pensionati deve essere valutata tenendo conto del trattamento complessivo a essi spettante, non riguardo alla sola perequazione automatica, sottratta per intero ai pensionati titolari di trattamenti superiori a sei volte il minimo INPS, per gli anni 2012 e 2013. Ciò che rileva nella giurisprudenza della Corte EDU (oltre alle citate sentenze sui casi Fàbiàn e Bélané Nagy, si vedano anche le sentenze 15 aprile 2014, Stefanetti e altri contro Italia, e 31 maggio 2011, Maggio e altri contro Italia), è «la sostanza del diritto alla pensione», l'esistenza, o l'assenza di un «onere esorbitante» in capo all'interessato (sentenza sul caso Bélané Nagy, rispettivamente, paragrafi 118 e 126), in definitiva, la valutazione se vi sia o non vi sia il sacrificio del diritto fondamentale alla pensione.

Alla luce di tale orientamento, si deve ritenere che il blocco della perequazione per due soli anni e il conseguente “trascinamento” dello stesso agli anni successivi non costituiscono un sacrificio sproporzionato rispetto alle esigenze, di interesse generale, perseguite dai denunciati commi 25 e 25-*bis*. Tali disposizioni incidono su una limitata percentuale dell'importo complessivo del trattamento pensionistico, non sulla disponibilità dei mezzi di sussistenza da parte di pensionati titolari di trattamenti medio-alti. Sull'entità delle perdite di prestazione e dei mezzi di sussistenza quali fattori per valutare se le autorità nazionali abbiano superato i limiti del proprio margine di apprezzamento, si è del resto espressa la Corte di Strasburgo (sentenza sul caso Fàbiàn, rispettivamente, paragrafi 74-75 e 78-82).

6.4.- Non fondata è la censura, anch'essa prospettata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna, di violazione degli artt. 2, 3, 23 e 53 Cost., in relazione all'asserita natura tributaria dell'azzeramento della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS previsto dai denunciati commi 25, lettera *e*), e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011.

Con le sentenze n. 173 del 2016 e n. 70 del 2015, questa Corte ha già escluso che le misure di blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici abbiano natura tributaria.

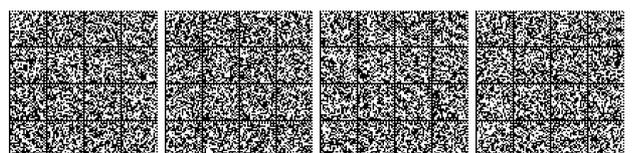
Pur consapevole di tale statuizione, il rimettente afferma che le misure adottate dal legislatore in seguito alla sentenza n. 70 del 2015 «ripropongono il dubbio circa la introduzione [...] di una prestazione patrimoniale di natura tributaria», atteso che esse, oltre a non modificare un rapporto di tipo sinallagmatico, procurano una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo, dato l'effetto di “trascinamento” che le caratterizza, e sono destinate a sovvenire pubbliche spese (come sarebbe confermato dal fatto che, ai sensi dell'art. 17, comma 1, lettera *b*) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica», la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, può essere determinata anche «mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa»).

Queste argomentazioni non sono tuttavia tali da indurre questa Corte a modificare l'orientamento espresso con le due sentenze menzionate.

In proposito, è sufficiente osservare che l'effetto di “trascinamento” proprio delle censurate misure di blocco della perequazione non ne muta la natura di misure di mero risparmio di spesa e non di decurtazione del patrimonio del soggetto passivo.

Deve quindi essere ribadita la natura non tributaria delle misure di blocco della perequazione e, in particolare, di quelle previste dai denunciati commi 25, lettera *e*), e 25-*bis*, con la conseguente non fondatezza della questione sollevata, che tale natura, viceversa, presuppone.

6.5.- Non è fondata la censura secondo cui i denunciati commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 violerebbero i principi di eguaglianza e di ragionevolezza (di cui all'art. 3 Cost.) nonché di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti di quiescenza (di cui, rispettivamente, all'art. 38, secondo comma, e all'art. 36, primo comma, Cost.), perché presenterebbero gli stessi profili di contrasto ravvisati dalla sentenza n. 70 del 2015 in capo al previgente comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011.



6.5.1.- La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici costituisce uno strumento tecnico teso a salvaguardare le pensioni dall'erosione del potere di acquisto causata dall'inflazione, anche dopo il collocamento a riposo (sentenza n. 70 del 2015, punto 8 del Considerato in diritto, che cita, in proposito, la sentenza n. 26 del 1980). Essa si prefigge di assicurare il rispetto nel tempo dei principi di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti di quiescenza (*ex plurimis*, sentenze n. 70 del 2015 e n. 208 del 2014).

Questa Corte ha scrutinato i «valori personali inerenti alla tutela previdenziale», ancorati al «principio di solidarietà (sotteso all'art. 38 Cost.) coordinato col principio di razionalità-equità (art. 3 Cost.)», tenuto conto del contenimento della spesa e chiarendo che deve essere comunque salvaguardata la garanzia di un reddito che non comprima le «esigenze di vita cui era precedentemente commisurata la prestazione previdenziale» (sentenza n. 240 del 1994).

Essa ha ritenuto raggiungibile un tale obiettivo «per il tramite e nella misura» dell'art. 38, secondo comma, Cost. (sentenza n. 156 del 1991), il che comporta «solo indirettamente» (sentenza n. 361 del 1996) un aggancio all'art. 36, primo comma, Cost., anche al fine di dare un più concreto contenuto al parametro della adeguatezza.

Su questo solido terreno è chiamata a esercitarsi la discrezionalità del legislatore, bilanciando, secondo criteri non irragionevoli, i valori e gli interessi costituzionali coinvolti. Da un lato vi è l'interesse dei pensionati a preservare il potere di acquisto dei propri trattamenti previdenziali, dall'altro vi sono le esigenze finanziarie e di equilibrio di bilancio dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 70 del 2015, n. 316 del 2010, n. 30 del 2004; ordinanze n. 383 del 2004, n. 531 del 2002, n. 256 del 2001). In questo bilanciamento, il legislatore non può «eludere il limite della ragionevolezza» (sentenza n. 70 del 2015).

Ed è tale limite che questa Corte, nella sentenza n. 70 del 2015, ha ritenuto valicato dal previgente comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, che aveva sacrificato l'interesse dei pensionati, «in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti», a vedere salvaguardato il proprio potere di acquisto in nome di contrapposte esigenze finanziarie di risparmio di spesa «non illustrate in dettaglio».

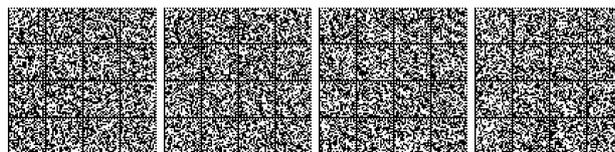
Il principio di ragionevolezza rappresenta il cardine intorno a cui devono ruotare le scelte del legislatore nella materia pensionistica e assurge, per questa sua centralità, a principio di sistema. Per assicurare una coerente applicazione di tale principio-cardine negli interventi legislativi che si prefiggono risparmi di spesa, questi ultimi devono essere accuratamente motivati, il che significa sostenuti da valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi (sentenza n. 70 del 2015, punto 10 del Considerato in diritto). Le relazioni tecniche, illustrative degli interventi legislativi che nella materia previdenziale si prefiggono risparmi di spesa, così come ogni altra documentazione inerente le manovre finanziarie, rappresentano dunque uno strumento per la verifica delle scelte del legislatore (art. 17, commi 3 e 7, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica», e più in generale art. 18 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione»).

6.5.2. Contrariamente a quanto sostenuto da ben quattordici delle quindici ordinanze di rimessione (reg. ord. n. 36, n. 101, n. 124, n. 188, n. 237, n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016, n. 24, n. 25, n. 43, n. 44, n. 77 e n. 78 del 2017), i denunciati commi 25 e 25-bis sono il frutto di scelte non irragionevoli del legislatore.

Lo scopo dell'intervento è di «dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale» (alinea dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 65 del 2015). Le disposizioni citate trovano dettagliata illustrazione nella «Relazione», nella «Relazione tecnica» e nella «Verifica delle quantificazioni» relative al disegno di legge di conversione di tale decreto (A.C. n. 3134). In tali atti parlamentari sono riferiti i dati contabili che confermano l'impostazione seguita dal legislatore, nel quadro delle regole nazionali e europee.

Alla luce di tali elementi, deve ritenersi che, diversamente dalla disciplina oggetto della sentenza n. 70 del 2015, dal disegno complessivo dei denunciati commi 25 e 25-bis emergono con evidenza le esigenze finanziarie di cui il legislatore ha tenuto conto nell'esercizio della sua discrezionalità. Nell'attuazione dei principi di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti pensionistici tali esigenze sono preservate attraverso un sacrificio parziale e temporaneo dell'interesse dei pensionati a tutelare il potere di acquisto dei propri trattamenti.

L'osservanza di tali principi trova conferma nella scelta non irragionevole di riconoscere la perequazione in misure percentuali decrescenti all'aumentare dell'importo complessivo del trattamento pensionistico, sino a escluderla per i trattamenti superiori a sei volte il minimo INPS. Il legislatore ha dunque destinato le limitate risorse finanziarie disponibili in via prioritaria alle categorie di pensionati con i trattamenti pensionistici più bassi.



Nel valutare la compatibilità delle misure di adeguamento delle pensioni con i vincoli posti dalla finanza pubblica, questa Corte ha sostenuto che manovre correttive attuate dal Parlamento ben possono escludere da tale adeguamento le pensioni «di importo più elevato» (ordinanza n. 256 del 2001). Nel replicare, in più occasioni, una tale scelta, che privilegia i trattamenti pensionistici di modesto importo, il legislatore soddisfa un canone di non irragionevolezza che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni di importo più alto rispetto agli effetti dell'inflazione. La stessa scelta è confermata con le disposizioni censurate.

6.5.3.- Non si può ritenere che i denunciati commi 25 e 25-*bis* violino il principio di adeguatezza dei trattamenti pensionistici, di cui all'art. 38, secondo comma, Cost., che impone che ai lavoratori siano garantiti «mezzi adeguati alle [...] esigenze di vita» in situazioni che, come la vecchiaia, richiedono tutela.

6.5.3.1.- Come si è visto, la lettera *e*) del denunciato comma 25 prevede l'azzeramento, per gli anni 2012 e 2013, della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS. Ai sensi del comma 25-*bis* - censurato da alcuni dei rimettenti - l'azzeramento, bloccando anche la base di calcolo per computare la perequazione di tali trattamenti per gli anni successivi, produce effetti negativi per i pensionati.

Queste misure, tuttavia, non si ripercuotono sui trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS in modo tale da colpirne l'adeguatezza.

Dal principio enunciato dall'art. 38, secondo comma, Cost., infatti, «non può farsi discendere, come conseguenza costituzionalmente necessitata, quella dell'adeguamento con cadenza annuale di tutti i trattamenti pensionistici» (sentenza n. 316 del 2010).

Si deve anche osservare che il blocco della perequazione stabilito per due anni dai denunciati commi 25, lettera *e*), e 25-*bis*, diversamente da quello (di pari durata) previsto dal previgente comma 25 del d.l. n. 201 del 2011, non incide su trattamenti previdenziali «modesti» - elemento cui questa Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di quest'ultima disposizione, aveva attribuito specifico rilievo - ma soltanto su trattamenti pensionistici di importo medio-alto, quali sono da considerare quelli di importo complessivo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS (sentenza n. 70 del 2015).

Tali trattamenti, proprio per la loro maggiore entità, presentano margini di resistenza all'erosione del potere d'acquisto causata dall'inflazione, peraltro di livello piuttosto contenuto negli anni 2011 e 2012, come si evince dalla già citata «Relazione tecnica».

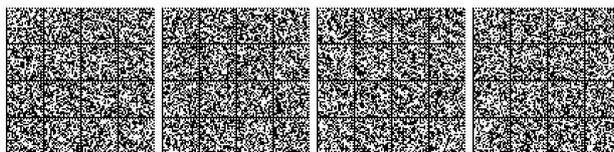
Si deve dunque escludere che il blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti superiori a sei volte il minimo INPS, previsto, per gli anni 2012 e 2013, dai denunciati commi 25, lettera *e*), e 25-*bis*, possa pregiudicare l'adeguatezza degli stessi, considerati nel loro complesso, a soddisfare le esigenze di vita.

Né tale valutazione è inficiata dal fatto - su cui insistono alcuni dei rimettenti - che il censurato blocco della perequazione non prevede alcuna forma di recupero e produce i propri effetti, negativi per i pensionati, anche sulla perequazione per gli anni successivi. La mancanza di forme di recupero e l'effetto di cosiddetto «trascinamento» costituiscono, infatti - in difetto di specifiche disposizioni di segno contrario - conseguenze delle misure di blocco della perequazione delle pensioni, come questa Corte ha sottolineato nella sentenza n. 70 del 2015 (punto 9 del Considerato in diritto).

6.5.3.2.- Come si è anticipato, le lettere *b*), *c*) e *d*) del denunciato comma 25 riconoscono la rivalutazione automatica, per gli anni 2012 e 2013, per i trattamenti pensionistici compresi tra quelli superiori a tre volte e fino a sei volte il trattamento minimo INPS, in misura decrescente all'aumentare dei trattamenti. Ai sensi del comma 25-*bis* - pure censurato da alcuni dei rimettenti - tale rivalutazione automatica relativa agli anni 2012 e 2013 è riconosciuta, ai fini del computo della base di calcolo per quantificare la perequazione negli anni successivi, nelle misure del: 20 per cento negli anni 2014 e 2015; 50 per cento a decorrere dall'anno 2016.

Neanche in questo caso la disciplina censurata può ritenersi tale da minare l'adeguatezza alle esigenze di vita dei trattamenti pensionistici compresi tra quelli superiori a tre volte e fino a sei volte il minimo INPS.

Il riconoscimento della perequazione in misura progressivamente decrescente al crescere dell'importo complessivo di tali trattamenti (introdotto dalle lettere *b*, *c* e *d* del denunciato comma 25) si differenzia dal precedente blocco della perequazione (dettato dal previgente comma 25). Siffatti «criteri di progressività» sono stati ritenuti da questa Corte «parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e dell'adeguatezza dei trattamenti di



quiescenza» (sentenze n. 173 del 2016 e n. 70 del 2015, entrambe con riferimento al comma 483 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013). Essi, infatti, assicurano ai trattamenti pensionistici una salvaguardia dall'erosione del potere d'acquisto che aumenta gradualmente al diminuire, con la riduzione del loro importo, anche della loro capacità di resistenza alla stessa erosione.

Ribadita la discrezionalità che spetta al legislatore nel bilanciare l'interesse dei pensionati alla difesa del potere d'acquisto dei propri trattamenti con le esigenze finanziarie dello Stato, le misure percentualmente decrescenti della perequazione riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, a trattamenti pensionistici medi (quali devono considerarsi, per quanto detto, quelli superiori a cinque volte e pari o inferiori a sei volte il minimo INPS) o, ancorché modesti, tuttavia pur sempre superiori a tre e a quattro volte il trattamento che costituisce il «nucleo essenziale» della tutela previdenziale (sentenza n. 173 del 2016), non sono irragionevoli. Esse, infatti, non sono tali da poter concretamente pregiudicare l'adeguatezza dei trattamenti, considerati nel loro complesso, a soddisfare le esigenze di vita.

Né a diversa valutazione può condurre il mero fatto che, a norma del denunciato comma 25-*bis*, gli incrementi perequativi attribuiti per gli anni 2012 e 2013 siano riconosciuti, ai fini della determinazione delle basi di calcolo per il computo della perequazione a decorrere dal 2014, nelle limitate percentuali indicate dallo stesso comma.

6.5.4.- Deve altresì escludersi che i denunciati commi 25 e 25-*bis* violino il principio di proporzionalità dei trattamenti pensionistici alla quantità e qualità del lavoro prestato, di cui all'art. 36, primo comma, Cost.

Nell'applicare il principio di proporzionalità ai trattamenti di quiescenza - considerati, come si è detto, nella loro funzione sostitutiva del cessato reddito di lavoro - questa Corte ha precisato che ciò non comporta «un'automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, poiché è riservata al legislatore una sfera di discrezionalità per l'attuazione» anche di tale principio (sentenza n. 70 del 2015, punto 8 del Considerato in diritto).

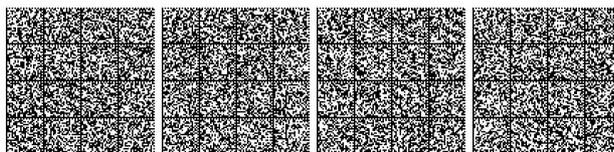
Più di recente essa ha rimarcato che la garanzia dell'art. 38 Cost. è «agganciata anche all'art. 36 Cost., ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale» (sentenza n. 173 del 2016). Pertanto, la determinazione del trattamento pensionistico e del suo adeguamento tiene conto anche dell'impegno individuale nella quantità e qualità del lavoro svolto nella vita attiva.

Considerato l'orientamento espresso da questa Corte, le argomentazioni sin qui spese, con riferimento al principio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost., muovono nella direzione della non irragionevolezza del bilanciamento operato dai denunciati commi 25 e 25-*bis* tra l'interesse dei pensionati e le esigenze finanziarie dello Stato. Inoltre, tali disposizioni rispettano il principio di proporzionalità dei trattamenti di quiescenza alla quantità e qualità del lavoro prestato.

In conclusione, nella costante interazione fra i principi costituzionali racchiusi negli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., si devono rinvenire i limiti alle misure di contenimento della spesa che, in mutevoli contesti economici, hanno inciso sui trattamenti pensionistici. L'individuazione di un equilibrio fra i valori coinvolti determina la non irragionevolezza delle disposizioni censurate.

6.5.5.- La sentenza n. 70 del 2015, nel richiamare la sentenza n. 316 del 2010, ne ha evidenziato le argomentazioni che conducevano a escludere il contrasto dell'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007 - che aveva previsto il blocco, per l'anno 2008, della perequazione dei trattamenti pensionistici superiori a otto volte il minimo INPS - con i principi di ragionevolezza e di adeguatezza e proporzionalità delle prestazioni previdenziali, anche in considerazione della durata solo annuale di tale blocco, della sua incidenza su pensioni «di importo piuttosto elevato» e della sua «chiara finalità solidaristica». Diversamente da quanto affermano alcuni dei rimettenti, la sentenza n. 70 del 2015 non ha interpretato tali caratteristiche quali condizioni indefettibili di costituzionalità delle misure di blocco (o di limitazione) della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, poiché ciascuna di esse non può che essere scrutinata nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui si inserisce.

7.- Va ora esaminata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Brescia (reg. ord. n. 188 del 2016), dell'art. 1, comma 483, lettera e), della legge n. 147 del 2013, nella parte in cui disciplina la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS per l'anno 2014.



Tale questione non è fondata.

Con la sentenza n. 173 del 2016, questa Corte ha già dichiarato l'infondatezza di una questione di legittimità costituzionale dell'intero comma 483 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, sollevata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, in riferimento ai medesimi parametri costituzionali e con riguardo a profili e argomenti sostanzialmente analoghi a quelli prospettati dal Tribunale di Brescia. Ancorché «la limitazione della rivalutazione monetaria dei trattamenti pensionistici, per il biennio 2012-2013, di cui al citato art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011 [sia] stata dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza di questa Corte n. 70 del 2015», si è evidenziato che «questa stessa sentenza (al punto 7 del Considerato in diritto) ha sottolineato come da quella norma (fonte di un "blocco integrale" della rivalutazione per le pensioni di importo superiore a tre volte il minimo) si "differenzi" (non condividendone, quindi, le ragioni di incostituzionalità) l'art. 1, comma 483, della legge 147 del 2013, che, viceversa, "ha previsto, per il triennio 2014-2016, una rimodulazione nell'applicazione della percentuale di perequazione automatica sul complesso dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo di cui all'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, con l'azzeramento per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS e per il solo anno 2014", ispirandosi "a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza"».

Poiché - come si è detto - il rimettente non ha prospettato profili o argomentazioni diversi rispetto a quelli già sottoposti a questa Corte con la citata ordinanza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, che possano indurre a una differente pronuncia sulla sollevata questione di legittimità costituzionale, questa deve essere dichiarata non fondata.

8.- Devono ora essere esaminate le questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcuni dei rimettenti in via subordinata.

8.1.- La questione promossa dal Tribunale ordinario di Milano (reg. ord. n. 124 del 2016) nei confronti del comma 25, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*), dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, congiuntamente all'art. 1, comma 483, lettera *e*), della legge n. 147 del 2013, non è fondata.

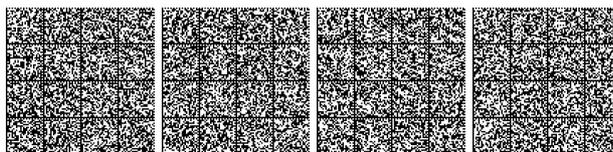
In primo luogo, appare erroneo il presupposto interpretativo da cui il rimettente muove nel sollevarla. Infatti - contrariamente a quanto dallo stesso affermato - la denunciata combinazione di più disposizioni non prevede, per i trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS, il blocco della perequazione «addirittura [per] un triennio (2012, 2013 e 2014)», ma soltanto per il 2012 e 2013, mentre, per il 2014, la lettera *e*) del comma 483 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, non dispone il blocco della perequazione ma la riconosce nella misura del 40 per cento per la fascia di importo non superiore a sei volte il suddetto trattamento minimo.

In secondo luogo, l'affermazione del rimettente secondo cui «il legislatore del 2015 [...] non ha minimamente preso in considerazione la gravosità del proprio intervento avendo anche riguardo a quanto già disposto con la legge di stabilità per l'anno 2014», oltre che meramente assertiva e del tutto indimostrata, trascura di considerare che il d.l. n. 65 del 2015, nel bilanciare l'interesse dei pensionati con le esigenze della finanza pubblica, ha inevitabilmente avuto riguardo a quanto già previsto dall'art. 1, comma 483, lettera *e*), della legge n. 147 del 2013, che incide, in generale, sul quadro della finanza pubblica. Inoltre, e più specificamente, la valutazione degli effetti, su tale quadro, del suddetto d.l. n. 65 del 2015 - in particolare, del "nuovo" comma 25-*bis* - dipendeva completamente dalla misura della rivalutazione automatica prevista dal comma 483.

Da ciò la non fondatezza della questione sollevata, in via subordinata, dal Tribunale di Milano.

8.2.- Restano da esaminare le (identiche) questioni di legittimità costituzionale promosse, in via subordinata, con tre ordinanze (reg. ord. n. 242, n. 243 e n. 244 del 2016), dal Tribunale di Genova nei confronti dei commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, «in collegamento» con l'art. 1, comma 483, lettere *d*) ed *e*), della legge n. 147 del 2013.

8.2.1.- Preliminarmente, l'INPS ha eccepito l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, di quelle sollevate con le ordinanze n. 242 e n. 244 del 2016, deducendo che le censure prospettate concernono esclusivamente la disciplina dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, mentre i giudizi a quibus sono stati promossi da pensionati con un trattamento compreso tra tre e sei volte tale minimo.



L'eccezione è fondata.

Come correttamente rilevato dall'INPS, la censura in esame riguarda la disciplina della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS, mentre nei giudizi principali nell'ambito dei quali sono state emanate le ordinanze n. 242 e n. 244 del 2016 nessuno dei pensionati ricorrenti era titolare di un trattamento pensionistico superiore a sei volte il trattamento minimo INPS. Ne consegue che l'eventuale accoglimento della questione sulla disciplina della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS non avrebbe alcuna influenza sui suddetti giudizi a quibus. Da ciò l'irrelevanza della questione in tali giudizi.

8.2.2.- La questione è invece rilevante nel giudizio nel cui ambito è stata emanata l'ordinanza n. 243 del 2016 - in cui uno dei due pensionati ricorrenti è titolare di un trattamento pensionistico superiore a sei volte il trattamento minimo INPS - e deve, perciò, essere scrutinata nel merito.

Essa non è fondata.

Infatti, similmente a quanto si è osservato (al punto 8.1.) con riguardo alla questione promossa in via subordinata dal Tribunale di Milano (reg. ord. n. 124 del 2016), è erroneo il presupposto interpretativo da cui muove il rimettente, atteso che - contrariamente a quanto da lui affermato - la normativa denunciata non prevede, per i trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS, il blocco della perequazione «per un triennio» ma soltanto per il 2012 e 2013. Inoltre l'affermazione del rimettente secondo cui «il legislatore del 2015, [ha] ome[ss]o di coordinare le diverse disposizioni», oltre che meramente assertiva e del tutto indimostrata, trascura di considerare che il d.l. n. 65 del 2015, nel bilanciare l'interesse dei pensionati con le esigenze della finanza pubblica, ha inevitabilmente avuto riguardo a quanto già previsto dall'art. 1, comma 483, lettera e), della legge n. 147 del 2013.

Infine, deve essere considerata l'ulteriore - e conclusiva - asserzione del rimettente, secondo cui «il sacrificio che deriverebbe dall'applicazione combinata del doppio meccanismo risulterebbe sproporzionato e, di conseguenza, irragionevole» in quanto i trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento minimo INPS includono pensioni di valore ben più modesto di quelle, superiori a otto volte il predetto minimo, che la sentenza n. 316 del 2010 ha ritenuto dotate di margini di resistenza all'inflazione. Affermare che le pensioni superiori a otto volte il trattamento minimo INPS «presentano margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo» non implica che pensioni anche inferiori a detto importo non possano presentare margini, ancorché più ridotti, di resistenza all'inflazione. Il giudice *a quo* trasforma, in tal modo, una delle ragioni per cui la sentenza n. 316 del 2010 ha ritenuto che la misura prevista dell'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007, fosse conforme ai canoni di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità dei trattamenti pensionistici, in una condizione indefettibile di legittimità costituzionale delle misure di blocco della perequazione (vedi il punto 6.5.5.).

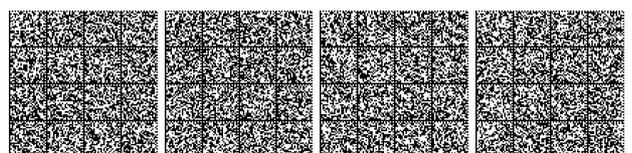
PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

1) *dichiara inammissibili gli interventi, in tutti i giudizi, del Codacons (Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori) e di G. P., nella qualità di «pensionato»;*

2) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 25 e 25-bis dell'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 - come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-bis), rispettivamente, dai numeri 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109 - sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 117, primo comma -*



quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla stessa - e 136 della Costituzione, dai Tribunali ordinari di Palermo, Milano, Brescia, Napoli, Genova, Torino, La Spezia, e Cuneo, nonché dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Emilia-Romagna, con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 483, lettera e), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», come modificato dall'art. 1, comma 286, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Brescia, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 1, numero 1), del d.l. n. 65 del 2015, in combinazione con l'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Milano, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 25 e 25-bis dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 - come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-bis), rispettivamente, dai numeri 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015 - «in collegamento» con l'art. 1, comma 483, lettere d) ed e), della legge n. 147 del 2013, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Genova, con l'ordinanza iscritta al n. 243 del registro ordinanze 2016;

6) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dei commi 25 e 25-bis dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 - come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-bis), rispettivamente, dai numeri 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del d.l. n. 65 del 2015 - «in collegamento» con l'art. 1, comma 483, lettere d) ed e), della legge n. 147 del 2013, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Genova, con le ordinanze iscritte al n. 242 e al n. 244 del registro ordinanze 2016.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'1 dicembre 2017.

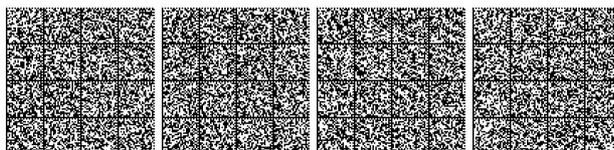
*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:  
Ordinanza letta all'udienza del 24 ottobre 2017

## ORDINANZA

Visti gli atti del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, lettere b), c), d) ed e), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 - nel testo di tale comma 25 sostituito dall'art. 1,



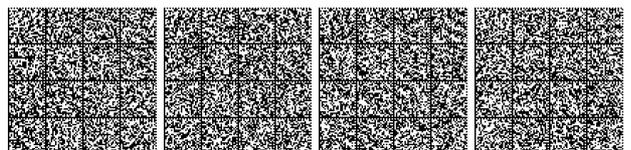
comma 1, n. 1), del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie *TFR*), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109 - nonché, in via subordinata, del «combinato disposto del DL 65» e dell'art. 1, comma 483, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), promosso dal Tribunale ordinario di Milano, sezione lavoro, con ordinanza del 30 aprile 2016 (reg. ord. n. 124 del 2016). Rilevato che in tale giudizio hanno depositato atto di intervento il Sindacato autonomo dipendenti INAIL in pensione e l'Associazione sindacale nazionale pensionati dipendenti INPS. Considerato che tali soggetti non sono parti del giudizio *a quo*; che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale, l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale è ammissibile soltanto per i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenze n. 85, n. 70 e n. 35 del 2017, nonché ordinanza letta all'udienza del 24 gennaio 2017 e allegata a quest'ultima sentenza); che tale orientamento è stato più volte espresso da questa Corte anche in relazione alla richiesta di intervento da parte di soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria (*ex plurimis*: sentenza n. 35 del 2017, nonché ordinanza letta all'udienza del 24 gennaio 2017 e allegata a tale sentenza; ordinanze n. 227 e n. 206 del 2016, nonché ordinanza letta all'udienza del 5 luglio 2016 e allegata all'ordinanza n. 206 del 2016); che il Sindacato autonomo dipendenti INAIL in pensione e l'Associazione sindacale nazionale pensionati dipendenti INPS, oltre a non essere parti del giudizio principale, non sono titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, che ne legittimi l'intervento, atteso che essi non vantano una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale; che, in particolare, non è sufficiente la circostanza - prospettata, in senso opposto, dai due intervenienti - che l'oggetto delle questioni sollevate rientra nell'ambito dei propri scopi statuari e, in particolare, nell'ambito della tutela dell'«interesse collettivo [...] non [...] della generica rappresentanza degli interessi economici [...] dei pensionati INAIL ovvero INPS, ma altresì [...] della partecipazione ai pertinenti giudizi», atteso che tale prospettato interesse collettivo è differente rispetto a quelli dedotti nel giudizio principale, che concerne soltanto le posizioni soggettive individuali dei ricorrenti nello stesso.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi del Sindacato autonomo dipendenti INAIL in pensione e dell'Associazione sindacale nazionale pensionati dipendenti INPS.

F.to: Paolo Grossi, *Presidente*



# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 83

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 ottobre 2017*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Regioni (in genere) - Simboli ufficiali - Norme della Regione Veneto - Uso della bandiera e dei simboli ufficiali della Regione - Casi e modi di esposizione della bandiera della Regione - Sanzioni - Istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate.**

- Legge della Regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28 (Nuove disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali della Regione del Veneto modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 1975, n. 56 “Gonfalone e stemma della Regione”), artt. 3, comma 1, e 8, comma 1.

Ricorso ex art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge;

Contro la Regione Veneto, in persona del presidente della giunta regionale in carica, con sede a Venezia, Palazzo Balbi - Dorsoduro, 3901, 30123 Venezia;

per la declaratoria della illegittimità costituzionale, previa sospensione della loro esecuzione, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 23 settembre 2017, degli articoli 3, comma 1, e 8, comma 1, della legge della Regione del Veneto 5 settembre 2017, n. 28 - pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione del Veneto n. 87 dell'8 settembre 2017 - nella parte in cui aggiungono, rispettivamente, il primo, l'art. 7-bis, comma 2, lettere a), d), f) e n) e, il secondo, l'art. 7-septies alla legge della Regione del Veneto 20 maggio 1975, n. 56.

*Premessa.*

In data 8 settembre 2017, sul n. 87 del Bollettino ufficiale della Regione del Veneto, è stata pubblicata la legge regionale 5 settembre 2017, n. 28, intitolata «Nuove disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali della Regione del Veneto modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 1975, n. 56 “Gonfalone e stemma della Regione”».

In particolare, ed ai fini che qui interessano, l'art. 3, comma 1, della legge n. 28/2017 aggiunge l'art. 7-bis alla legge regionale 20 maggio 1975, n. 56 — intitolata «Bandiera, gonfalone e stemma della Regione» —, mentre l'art. 8, comma 1, della legge n. 28/2017 aggiunge l'art. 7-septies alla stessa legge regionale n. 56/1975.

L'art. 7-bis della legge regionale n. 56/1975 — rubricato «Uso della bandiera e dei simboli ufficiali della Regione» — stabilisce i luoghi e i casi nei quali dev'essere esposta la bandiera della Regione del Veneto.

Ai fini della presente impugnazione rileva in particolare il comma 2 dell'art. 7-bis nella parte in cui dispone che la bandiera veneta debba essere esposta:

«a) all'esterno degli edifici sedi della Prefettura e degli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato, della Regione, dei comuni e delle province, della Città metropolitana, nonché sedi di consorzi ed unioni di enti locali, delle comunità montane e degli altri organismi pubblici»; ...

«d) all'esterno degli enti pubblici che ricevono in via ordinaria finanziamenti o contributi a carico del bilancio regionale»; ...

«f) ogni qualvolta sia esposta la bandiera della Repubblica o dell'Unione europea»; ...

«n) sulle imbarcazioni di proprietà della Regione, dei comuni, delle province e della Città metropolitana e degli altri organismi pubblici nonché delle imbarcazioni private acquistate con il contributo, anche parziale, della Regione del Veneto».

L'art. 7-septies, comma 1, della legge regionale n. 56/1975 — rubricato «Sanzioni» — prevede invece le sanzioni applicabili a carico dei trasgressori in caso di violazione delle norme di cui al comma 2 dell'art. 7-bis che precede rimettendo alla giunta regionale la definizione delle modalità e dei termini della loro applicazione (comma 2).

Tali norme, nella parte in cui impongono l'obbligo di esposizione della bandiera della Regione del Veneto all'esterno degli edifici sedi delle prefetture, degli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato, degli altri organismi pubblici — diversi dagli enti pubblici territoriali e loro consorzi ed unioni — e degli enti pubblici che ricevono in via ordinaria



finanziamenti o contributi regionali, sulle imbarcazioni di proprietà di organismi pubblici nonché ogniquale volta sia esposta la bandiera italiana od europea (art. 7-bis, comma 2, lettere a), d), f) e n) legge regionale n. 56/1975, aggiunto dall'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 28/2017) e in quella in cui comminano sanzioni a carico di coloro — dirigenti e funzionari pubblici — che quell'obbligo violano (art. 7-septies legge regionale n. 56/1975, aggiunto dall'art. 8, comma 1, della legge regionale n. 28/2017), eccedono le competenze regionali invadendo quelle statali: esse sono pertanto violative di previsioni costituzionali e vengono perciò impugnate con il presente ricorso ex art. 127 Cost. affinché, previa sospensione della loro esecuzione, ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

### *Motivi di diritto*

Per comprendere il senso delle censure che si muoveranno alle norme regionali impugnate occorre ricordare che i casi e i modi di esposizione della bandiera nazionale e di quella europea sono disciplinati dalla legge statale 5 febbraio 1998, n. 22.

La legge statale, emanata in attuazione dell'art. 12 della Costituzione — che, è bene rammentarlo, colloca la norma sulla bandiera tra i principi fondamentali della Carta — e in conseguenza dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, reca disposizioni generali in materia di uso ed esposizione della bandiera della Repubblica italiana e di quella dell'Unione europea (art. 1, comma 1, legge n. 22/1998).

L'art. 2 della legge stabilisce che «La bandiera della Repubblica italiana e quella dell'Unione europea vengono esposte all'esterno degli edifici ove hanno sede centrale gli organismi di diritto pubblico di seguito indicati, per il tempo in cui questi esercitano le rispettive funzioni e attività:

- a) gli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, e comunque la sede del Governo allorché il Consiglio dei ministri è riunito;
- b) i Ministeri;
- c) i consigli regionali, provinciali e comunali, in occasione delle riunioni degli stessi;
- d) gli uffici giudiziari;
- e) le scuole e le università statali» (comma 1).

La norma prosegue stabilendo che «La bandiera della Repubblica italiana e quella dell'Unione europea vengono altresì esposte all'esterno dei seggi elettorali durante le consultazioni e all'esterno delle sedi delle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane all'estero» (comma 2).

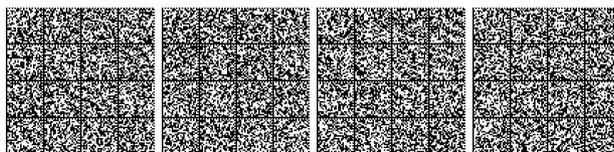
Il secondo periodo del comma 2 dell'art. 1 della legge n. 22/1998 precisa che le disposizioni della legge costituiscono «norme generali regolatrici della materia nel rispetto delle quali il Governo, per i casi di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 1 e di cui al comma 2 dell'art. 2, è autorizzato ad emanare, entro cinque mesi dalla data di entrata in vigore della ... legge, sentite le competenti commissioni parlamentari, un regolamento ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400».

Il primo periodo, invece, chiarisce che «Le regioni possono, limitatamente ai casi di cui alla lettera c) del comma 1 dell'art. 2, emanare norme per l'attuazione della ... legge, ai sensi dell'art. 117, secondo comma — nel testo allora vigente: n.d.r. -, della Costituzione».

Il comma 3 dell'art. 2 dispone infine che «Il regolamento e le norme regionali di cui al comma 2 dell'art. 1 possono, nei limiti delle rispettive competenze, dettare una disciplina integrativa in merito alle modalità di uso ed esposizione della bandiera della Repubblica italiana e di quella dell'Unione europea nonché di gonfaloni, stemmi e vessilli, anche con riferimento ad organismi di diritto pubblico non li compresi nell'elenco di cui al comma 1 del presente articolo».

Dal complesso delle riportate disposizioni risulta dunque evidente che:

- a) le norme contenute nella legge n. 22/1998 costituiscono norme generali regolatrici della materia, come tali non derogabili dalle regioni;



b) lo Stato ha piena potestà legislativa e regolamentare in materia, in particolare per quanto attiene ai modi e ai tempi di esposizione della bandiera della Repubblica italiana e di quella dell'Unione europea all'esterno degli edifici ove hanno sede centrale gli organismi di diritto pubblico indicati alle lettere a) (organi costituzionali e di rilievo costituzionale), b) (ministeri), d) (uffici giudiziari) ed e) (scuole ed università statali) del comma 1 dell'art. 2 della legge;

c) le regioni, invece, e nel rispetto, comunque, delle disposizioni generali stabilite dalla legge statale, possono emanare norme attuative della legge solo limitatamente agli edifici sede degli organi indicati dalla lettera c) del comma 1 dell'art. 2 della legge stessa (consigli regionali, provinciali e comunali, in occasione delle riunioni degli stessi);

d) il regolamento statale e le norme regionali possono, nei limiti delle rispettive competenze come sopra indicate, dettare una disciplina integrativa in merito alle modalità di uso e di esposizione della bandiera della Repubblica italiana e di quella dell'Unione europea nonché di gonfaloni, stemmi e vessilli, anche con riferimento ad organismi di diritto pubblico diversi da quelli compresi nell'elenco di cui al comma 1 dell'art. 2 citato.

In attuazione del disposto di cui al secondo periodo del comma 2 dell'art. 1 della legge n. 22/1998 il Governo ha emanato un regolamento recante la disciplina dell'uso delle bandiere della Repubblica italiana e dell'Unione europea da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici (d.P.R. 7 aprile 2000, n. 121).

In base a quanto previsto dall'ultimo comma dell'art. 2 della legge, tale regolamento impone l'esposizione delle bandiere — nazionale ed europea —, oltre che nei luoghi già indicati da quella disposizione, anche all'esterno degli edifici pubblici sedi di altri organismi di diritto pubblico (commissari del Governo presso le regioni e rappresentanti del Governo nelle province, altri uffici periferici dello Stato di livello dirigenziale generale o dirigenziale, aventi una circoscrizione territoriale non inferiore alla provincia, sedi centrali delle autorità indipendenti e degli enti pubblici di carattere nazionale, nonché di loro uffici periferici aventi circoscrizione quantomeno provinciale: art. 1, comma 1, lettere a), b) e c) decreto del Presidente della Repubblica n. 121/2000).

Il regolamento impone inoltre che le bandiere — nazionale ed europea — siano esposte anche all'interno degli uffici dei titolari delle cariche istituzionali sopra indicate, regolando tempi e modi dell'esposizione (v. articoli 6, 1, commi 2 e 5, 2, 3, 4, 5, 7 e 9).

L'art. 12 del regolamento dispone infine che «L'esposizione delle bandiere all'esterno e all'interno delle sedi delle regioni e degli enti locali è oggetto dell'autonomia normativa e regolamentare delle rispettive amministrazioni. In ogni caso la bandiera nazionale e quella europea sono esposte congiuntamente al vessillo o gonfalone proprio dell'ente ogni volta che è prescritta l'esposizione di quest'ultimo, osservata la prioritaria dignità della bandiera nazionale».

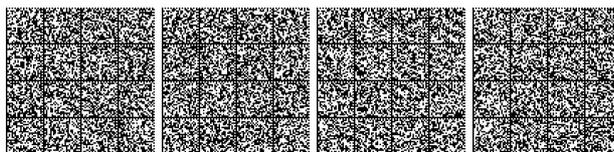
Quello testé delineato è dunque il quadro normativo nel quale si inseriscono e alla luce del quale vanno valutate le disposizioni regionali che qui si impugnano.

*A. — L'art. 3, comma 1, della legge regionale del Veneto n. 28/2017 per la parte in cui ha aggiunto l'art. 7-bis, comma 2, lettere a), d), f) e n) alla legge regionale n. 56/1975*

Come s'è detto in narrativa, l'art. 7-bis della legge regionale n. 56/1975 stabilisce innanzitutto i luoghi nei quali dev'essere esposta la bandiera della Regione del Veneto disponendo, per quanto qui rileva, che la bandiera veneta sia esposta anche all'esterno degli edifici sedi delle prefetture, degli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato, degli organismi pubblici — tra i quali rientrano anche organismi pubblici statali e nazionali — diversi dalla Regione, dai comuni, dalle province, dalla Città metropolitana, dai consorzi ed unioni di enti locali, dalle comunità montane, degli enti pubblici — tra i quali rientrano anche enti pubblici statali e nazionali — che ricevono in via ordinaria finanziamenti o contributi regionali nonché sulle imbarcazioni di proprietà di organismi pubblici — e, quindi, anche sui natanti di proprietà di organismi pubblici statali e nazionali — (art. 7-bis, comma 2, lettere a), d) e n) legge regionale n. 56/1975, aggiunto dall'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 28/2017).

La stessa norma stabilisce poi anche i casi nei quali dev'essere esposta la bandiera regionale disponendo, sempre per quanto qui rileva, che essa sia esposta ogniqualvolta sia esposta la bandiera italiana od europea (art. 7-bis, comma 2, lettera f) legge regionale n. 56/1975, anch'esso aggiunto dall'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 28/2017).

Tanto premesso, è di tutta evidenza come le citate disposizioni regionali, imponendo obblighi di esposizione congiunta della bandiera veneta all'esterno degli edifici sedi di organi e di uffici dello Stato, di organismi ed enti pubblici statali e nazionali e, addirittura, su beni mobili di proprietà statale e degli enti ed organismi pubblici sopra indicati (quali le imbarcazioni), violino palesemente il riparto di competenze fissato dall'art. 117, comma 2, della Carta fondamentale che riserva alla potestà legislativa esclusiva statale la materia dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (lettera g).



Le regioni non possono infatti dettare norme che, come quelle ora gravate, imponendo obblighi — per di più sanzionati — a carico dei titolari e dei preposti ad organi ed uffici pubblici dello Stato e di organismi ed enti di rilevanza nazionale, impingono per ciò stesso nell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (per riferimenti in questo senso v. Corte costituzionale n. 134/2004).

A tale assetto di competenze, rispettoso delle rispettive sfere di autonomia — legislativa ed amministrativa —, si ispirano del resto sia la legge statale in materia — la n. 22/1998 — sia il relativo regolamento di attuazione — il decreto del Presidente della Repubblica n. 121/2000.

Del tutto correttamente, la legge n. 22/1998 riserva infatti allo Stato la disciplina dell'uso — quanto ai casi, tempi e modi di esposizione — della bandiera della Repubblica italiana e di quella dell'Unione europea con riferimento agli edifici e agli uffici pubblici statali; e rimette invece alle regioni la disciplina dell'uso dei rispettivi «gonfaloni, stemmi e vessilli» — e, quindi, anche delle bandiere — relativamente alle sedi degli organi consiliari regionali, provinciali e comunali (v. art. 1, comma 2, primo periodo legge n. 22/1998 in combinato disposto con l'art. 2, commi 1, lettera c) e 3 della stessa legge).

E, altrettanto correttamente, il decreto del Presidente della Repubblica n. 121/2000 chiarisce che l'esposizione delle bandiere all'esterno e all'interno delle sedi delle regioni e degli enti locali è oggetto dell'autonomia normativa e regolamentare delle rispettive amministrazioni (art. 12, primo periodo); estendendo la disciplina statale, in forza di quanto previsto dal comma 3 dell'art. 2 della legge n. 22/1998, anche alle sedi, centrali e periferiche, delle autorità indipendenti e degli enti pubblici di carattere nazionale (v. art. 1, comma 1, lettera c) decreto del Presidente della Repubblica n. 121/2000).

Ed infatti lo Stato ha sempre rispettato la sfera di competenza regionale e non ha mai preteso di disciplinare l'uso, vale a dire i casi, i tempi e i modi di esposizione, dei simboli ufficiali — gonfaloni, stemmi, vessilli e bandiere — delle regioni relativamente alle sedi di organi ed uffici regionali.

A differenza della Regione del Veneto la quale, invadendo platealmente la sfera di competenza legislativa costituzionalmente garantita allo Stato, pretende di conformare l'organizzazione amministrativa di questo nonché quella degli enti ed organismi pubblici nazionali dettando norme intese a stabilire dove, come e quando i titolari e i preposti ad organi ed uffici dello Stato e di organismi ed enti di rilievo nazionale sono obbligati ad esporre la bandiera veneta sugli immobili e financo sui beni mobili — imbarcazioni — di loro proprietà.

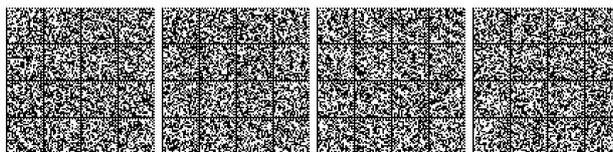
Ma, a ben vedere, le disposizioni censurate, nel momento stesso in cui violano il parametro costituzionale sopra indicato — l'art. 117, comma 2, lettera g) —, ledono altresì i principi e le norme di cui agli articoli 3 e 5 della Carta costituzionale.

L'art. 3 Cost. risulta violato perché le norme regionali gravate dettano un regime palesemente irrazionale nella misura in cui omologano nel trattamento situazioni *ictu oculi* diverse — gli edifici sede di uffici pubblici rispettivamente statali o, comunque, non regionali e quelli sede di uffici regionali — quanto al titolo dominicale — o di godimento — e al profilo funzionale; l'art. 5, perché, imponendo a questi edifici il simbolo ufficiale della Regione — v. l'art. 1, lettera a) della legge regionale n. 56/1975 come novellato dall'art. 1 della legge n. 28/2017 —, attentano al principio stesso dell'unità e della indivisibilità della Nazione.

L'art. 2, comma 3, della legge n. 22/1998 è del resto chiarissimo nello stabilire i limiti delle competenze statali e regionali in materia.

Lo Stato, mediante il regolamento di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge, può «dettare una disciplina integrativa in merito alle modalità di uso ed esposizione della bandiera della Repubblica italiana e di quella dell'Unione europea»; le regioni, invece, con le norme regionali parimenti previste dal comma 2 dell'art. 1 della legge, possono «dettare una disciplina integrativa in merito alle modalità di uso ed esposizione ... [dei rispettivi: n.d.r.] gonfaloni, stemmi e vessilli», e non certo — come ha invece fatto la Regione del Veneto — della bandiera nazionale ed europea.

Ma non solo, perché neppure l'obbligo di esposizione congiunta stabilito dalla lettera f) del comma 2 dell'art. 7-bis legge regionale n. 56/1975 — «ogni qualvolta sia esposta la bandiera della Repubblica o dell'Unione europea» — può considerarsi legittimato dalla previsione di cui al secondo periodo dell'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 121/2000 a mente del quale: «In ogni caso la bandiera nazionale e quella europea sono esposte congiuntamente al vessillo o gonfalone proprio dell'ente ogni volta che è prescritta l'esposizione di quest'ultimo, osservata la prioritaria dignità della bandiera nazionale».



La disposizione, correttamente interpretata, va infatti intesa nel senso che è lo Stato a stabilire quando debbono essere esposte le bandiere nazionale ed europea congiuntamente al vessillo, al gonfalone o alla bandiera regionale o locale e non l'inverso: la regione, se può certamente stabilire in quali occasioni dev'essere esposto il proprio gonfalone o la propria bandiera, non può infatti pretendere di decidere tempi e modi di esposizione delle bandiere nazionale ed europea.

E, parimenti, deve ritenersi che solo lo Stato abbia il potere di regolare e disciplinare le modalità dell'uso congiunto della bandiera nazionale stabilendo, in particolare, se i casi e le modalità di esposizione del vessillo regionale individuati dalle regioni sono compatibili o meno con «la prioritaria dignità della bandiera nazionale».

*B. — L'art. 8, comma 1, della legge regionale del Veneto n. 28/2017 per la parte in cui ha aggiunto l'art. 7-septies, comma 1, alla legge regionale n. 56/1975.*

L'art. 7-septies, comma 1, della legge regionale n. 56/1975 prevede invece la sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a carico dei trasgressori in caso di violazione delle norme di cui al comma 2 dell'art. 7-bis che precede.

Anche questa disposizione — accessoria, in quanto diretta a garantire e rendere effettivo l'obbligo di esposizione recato dal precedente art. 7-bis —, è palesemente incostituzionale per le medesime ragioni esposte con riferimento alla norma alla quale accede e, in più, per un motivo ad essa proprio e che specificamente si fonda sull'accessorietà che la caratterizza.

Costituisce infatti giurisprudenza consolidata di codesta ecc.ma Corte quella secondo la quale, per le sanzioni amministrative, «la relativa competenza non si radica in una autonoma materia, ma accede alle materie sostanziali» (sentenze n. 361 del 2003, nn. 187, 85 e 28 del 1996, n. 115 del 1995 e n. 60 del 1993): «la disciplina delle sanzioni spetta, dunque, al soggetto competente a regolare la materia, la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile» (sentenze n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004) (in tal senso, da ultimo, Corte costituzionale n. 271/2012).

Il potere sanzionatorio accede cioè al potere sostanziale del quale garantisce, sanzionandone l'inosservanza, l'effettività: il che significa che solo il soggetto competente, secondo l'ordinamento, a disciplinare una determinata materia — e, in particolare, a stabilire doveri ed obblighi — ha il potere di prevedere ed irrogare le sanzioni applicabili in caso di violazione di quei doveri e di quegli obblighi.

Le regioni, competenti a disciplinare l'uso dei propri simboli ufficiali all'esterno ed all'interno degli edifici adibiti a sedi di organi ed uffici regionali, hanno perciò senz'altro il potere di sanzionarne la mancata o scorretta esposizione.

Ma poiché, come s'è detto, le stesse regioni non hanno il potere di imporre (anche) allo Stato e agli organismi ed enti di diritto pubblico aventi rilevanza nazionale — e, per esso, a coloro che sono preposti agli organi e agli uffici nei quali si articola la loro organizzazione amministrativa — obblighi attinenti all'uso della bandiera regionale, è gioco-forza ritenere che, per la medesima ragione, le regioni non abbiano neppure il potere di stabilire sanzioni destinate ad essere irrogate a coloro che quegli obblighi non osservano.

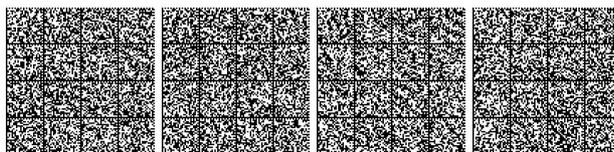
Naturalmente, la caducazione, per le sovraesposte ragioni, del comma 1 dell'art. 7-septies, comporterà, di conseguenza, l'inapplicabilità, per quanto di interesse, del comma 2 della stessa disposizione che al primo è strettamente connesso e collegato.

Alla stregua delle considerazioni che precedono può dunque concludersi che gli articoli 3, comma 1, e 8, comma 1, della legge della Regione del Veneto 5 settembre 2017, n. 28 — i quali hanno aggiunto alla legge regionale n. 56/1975, rispettivamente, gli articoli 7-bis e 7-septies — sono, nelle parti e nei limiti qui censurati, costituzionalmente illegittimi per contrasto con gli articoli 3, 5 e 117, comma 2, lettera g) della Costituzione che allo Stato riserva, in via esclusiva, la materia dell'ordinamento e della organizzazione amministrativa propria e degli enti pubblici a rilevanza nazionale.

*C. — Istanza di sospensione.*

Le disposizioni impugnate sono immediatamente esecutive e, come tali, espongono coloro che sono titolari o che sono preposti ad organi od uffici pubblici, diversi da quelli sui quali legittimamente si esercita la potestà legislativa regionale in materia, al rischio di subire sanzioni qualora non adempiano all'obbligo di esposizione della bandiera veneta sugli edifici adibiti a sedi dei rispettivi uffici.

Ma al di là del pregiudizio economico conseguente all'irrogazione della sanzione pecuniaria — di ammontare non particolarmente elevato —, è invece gravissimo ed irreparabile il pregiudizio all'interesse pubblico conseguente al danno d'immagine riveniente, prima ancora che dall'eventuale accertamento della violazione e dalla conseguente inflizione della sanzione a carico di titolari di cariche istituzionali di primaria importanza a livello locale — quali, tra gli altri, i prefetti, organi periferici del Ministero dell'interno investiti anche di compiti di rappresentanza generale del Governo sul territorio, o i capi degli uffici giudiziari —, dalla stessa configurazione come illecito amministrativo della mancata esposizione della bandiera regionale veneta all'esterno degli edifici adibiti a sedi dei loro uffici.



Ed è proprio tale circostanza, e le conseguenti ripercussioni, anche di carattere mediatico, che ne possono derivare sul piano del prestigio, dell'autorevolezza e della credibilità delle istituzioni, statali e non, che i potenziali trasgressori impersonano e rappresentano, che giustifica la richiesta di sospensione immediata, *in parte qua*, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131, dell'esecuzione delle norme gravate.

*P.Q.M.*

*Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale, previa sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate, voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, gli articoli 3, comma 1, e 8, comma 1, della legge della Regione del Veneto 5 settembre 2017, n. 28 — pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione del Veneto n. 87 dell'8 settembre 2017 — nella parte in cui aggiungono, rispettivamente, la prima, l'art. 7-bis, comma 2, lettere a), d), f) e n) e, la seconda, l'art. 7-septies, comma 1, alla legge della Regione del Veneto 20 maggio 1975, n. 56.*

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 23 settembre 2017, della determinazione di impugnare la legge della Regione del Veneto 5 settembre 2017, n. 28 secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione del Veneto n. 87 dell'8 settembre 2017.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 7 ottobre 2017

*Vice Avvocato Generale dello Stato: MARIANI*

17C0259

N. 84

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 ottobre 2017  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

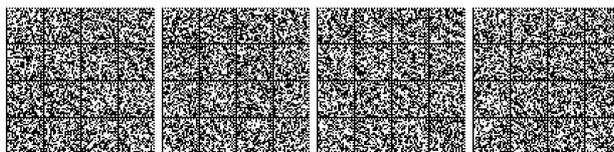
**Caccia - Norme della Regione Lazio - Zone temporanee per l'allenamento dei cani da caccia - Operatività nel periodo 1° giugno - 31 agosto.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Lazio - Applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico al personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti che, a seguito di specifico concorso, presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali della Giunta e del Consiglio regionale.**

– Legge della Regione Lazio 14 agosto 2017, n. 9 (Misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale. Disposizioni varie), art. 17, commi 50, lett. i), n. 5), e 97.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Lazio, in persona del suo presidente *pro tempore*, per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 17 comma 50, lettera i) n. 5 e dell'art. 17, comma 97 della legge della Regione Lazio n. 9 del 14 agosto 2017, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio n. 65 del 16 agosto 2017, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 13 ottobre 2017, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione — Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali — con riferimento all'art. 10 della legge n. 157/1992, nonché con l'art. 117, comma 3, Cost. — coordinamento della finanza pubblica — con riferimento all'art. 9, commi 1 e 17, del decreto-legge n. 78/2010, e con l'art. 117, comma 2, lettera l), Cost. - Ordinamento civile.



## FATTO

In data 16 agosto 2017 è stata pubblicata, sul n. 65 del Bollettino Ufficiale della Regione Lazio, la legge regionale n. 9 del 14 agosto 2017, recante «Misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale. Disposizioni varie».

Due delle disposizioni contenute nella detta legge, come meglio si andrà a precisare in prosieguo, eccedono dalle competenze regionali e sono violative di previsioni costituzionali, nonché illegittimamente invasive delle competenze dello Stato; si deve pertanto procedere con il presente atto alla loro impugnazione, affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di

## DIRITTO

1.1. La legge della Regione Lazio n. 9 del 14 agosto 2017, «Misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale. Disposizioni varie», ha posto, all'art. 17, con una ampia norma conclusiva composta di ben 99 commi, numerose eterogenee norme regolanti materie diverse.

Per quanto qui interessa, tra l'altro, il legislatore regionale, con il comma 50 dell'art. 17 citato, ha devoluto alla regione le funzioni esercitate dalla Città Metropolitana di Roma Capitale e dalle province in materia di fauna selvatica, intervenendo con ampie modifiche sul testo della legge regionale 2 maggio 1995, n. 17 - Norme per la tutela della fauna selvatica e la gestione programmatica dell'esercizio venatorio.

Quella legge, nell'ottica della detta ordinata gestione, istituiva all'art. 17 le Zone per l'allenamento e l'addestramento dei cani e per le gare cinofile al fine di «promuovere l'addestramento e l'allenamento dei cani, l'educazione cinofila e venatoria dei cacciatori, il recupero dei territori marginali e la riduzione dei prelievi della selvaggina riprodotta allo stato brado», e, al comma 9, prevedeva la possibilità di istituire zone destinate al solo allenamento dei cani.

Con la legge che oggi si impugna, alla lettera *i*), n. 5 (erroneamente indicata, per evidente *lapsus calami*, come lettera *h*) dall'allegato alla delibera con la quale il Consiglio dei ministri ha deliberato la impugnazione della disposizione in esame), è stato modificato l'art. 17, comma 9, della legge regionale n. 17/1995, introducendo la previsione che le zone destinate al solo allenamento dei cani devono avere natura temporanea, e che la loro operatività sia prevista «nel periodo 1° giugno-31 agosto»(1).

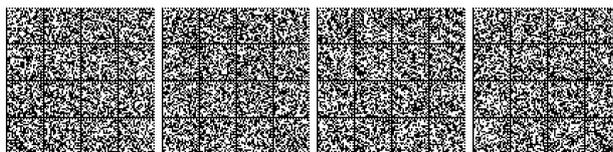
Le modifiche così introdotte incidono nella competenza statale in materia, con violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione - Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - con riferimento all'art. 10 della legge n. 157/1992.

1.2. È incontestabile, in primo luogo, che la materia *de qua* rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto relativa alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (lettera *s*) di cui all'art. 117, comma 2, della Carta fondamentale (*cf.*, tra le tante, Corte costituzionale, sentenza, 1° giugno 2016, n. 124, secondo la quale «la costituzione degli ambiti territoriali di caccia, prevista dall'art. 14 legge n. 157 del 1992, manifesta uno standard inderogabile di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»).

Ciò vale, in particolar modo, per l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia, che alla medesima pertiene.

1.3. E, invero, legge 11 febbraio 1992, n. 157 - Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio — prevede, ai commi 1 e 2 dell'art. 10 — intitolato Piani faunistico-venatori, che «1. Tutto il territorio agro-silvo-pastorale nazionale è soggetto a pianificazione faunistico-venatoria finalizzata, per quanto attiene alle specie carnivore, alla conservazione delle effettive capacità riproduttive e al contenimento naturale di altre specie e, per quanto riguarda le altre specie, al conseguimento della densità ottimale e alla sua conservazione mediante la riqualificazione delle risorse ambientali e la regolamentazione del prelievo venatorio. 2. Le regioni e le province, con le modalità previste ai commi 7 e 10, realizzano la pianificazione di cui al comma 1 mediante la destinazione differenziata del territorio».

(1) Il testo della disposizione è oggi il seguente: «9. I comitati di gestione degli ambiti territoriali di caccia autorizzano, su richiesta delle locali associazioni venatorie nazionalmente riconosciute, l'istituzione di zone temporanee destinate al solo allenamento dei cani, previo assenso dei proprietari o conduttori dei fondi. Tali zone, la cui operatività è prevista nel periodo dal 1° giugno - 31 agosto, non possono avere superficie superiore ai 20 ettari.».



Il comma 7 dispone quindi che, «7. Ai fini della pianificazione generale del territorio agro-silvo-pastorale le province predispongono, articolandoli per comprensori omogenei, piani faunistico-venatori. Le province predispongono altresì piani di miglioramento ambientale tesi a favorire la riproduzione naturale di fauna selvatica nonché piani di immissione di fauna selvatica anche tramite la cattura di selvatici presenti in soprannumero nei parchi nazionali e regionali ed in altri ambiti faunistici, salvo accertamento delle compatibilità genetiche da parte dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica [confluito oggi in ISPRA-Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale: Ndr] e sentite le organizzazioni professionali agricole presenti nel Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale tramite le loro strutture regionali».

Il successivo comma 8, lettera e) della legge 11 febbraio 1992, n. 157, chiarisce poi che i piani faunistico-venatori, di competenza provinciale, comprendono l'individuazione delle «zone e i periodi per l'addestramento, l'allenamento e le gare di cani anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna di allevamento appartenente a specie cacciabili, la cui gestione può essere affidata ad associazioni venatorie e cinofile ovvero ad imprenditori agricoli singoli o associati».

Infine, i commi 10 e 11 statuiscono che «10. Le regioni attuano la pianificazione faunistico-venatoria mediante il coordinamento dei piani provinciali di cui al comma 7 secondo criteri dei quali l'Istituto nazionale per la fauna selvatica garantisce la omogeneità e la congruenza a norma del comma 11, nonché con l'esercizio di poteri sostitutivi nel caso di mancato adempimento da parte delle province dopo dodici mesi dalla data di entrata in vigore della ... legge» e che «11. Entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Istituto nazionale per la fauna selvatica trasmette al Ministro dell'agricoltura e delle foreste e al Ministro dell'ambiente il primo documento orientativo circa i criteri di omogeneità e congruenza che orienteranno la pianificazione faunistico-venatoria».

1.4. La disposizione regionale oggi impugnata è pertanto violativa della norma costituzionale invocata (l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.):

tanto con riferimento all'art. 10, comma 1, della legge n. 157 del 1992, che, come visto, prevede l'obbligo delle regioni e delle province, secondo le rispettive competenze, di regolamentare il prelievo venatorio mediante i piani faunistico-venatori escludendo la possibilità del ricorso ad un atto legislativo;

quanto in relazione al parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), che nel «Documento orientativo sui criteri di omogeneità e congruenza per la pianificazione faunistico-venatoria» indica il periodo utile all'addestramento dei cani da caccia nelle apposite aree istituite senza possibilità di sparo, ritenendo necessaria la sospensione di tale attività (anche) nel periodo aprile-luglio.

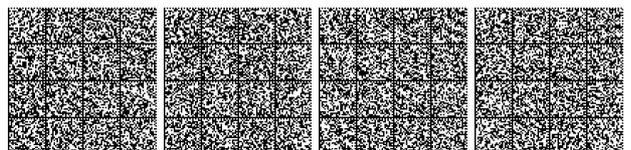
1.5. Tali conclusioni appaiono pienamente condivise da codesta ecc.ma Corte, che ha anche di recente ribadito (Corte cost., sentenza 20 giugno 2017, n. 174) che «nello scrutinare norme di leggi regionali che prevedevano l'arco temporale durante il quale svolgere l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia, ha costantemente affermato che gli articoli 10 e 18 della legge n. 157 del 1992 rimettono la definizione di tale arco temporale al piano faunistico-venatorio. Tali norme statali assicurano, così, le “garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici”, con conseguente divieto per la regione di ricorrere ad una legge-provvedimento (sentenza n. 139 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 193 del 2013)».

La disciplina statale fissa pertanto una regola di tutela ambientale, violata dalla disposizione regionale oggi impugnata che è, quindi, costituzionalmente illegittima.

2.1. Parimenti viziato da incostituzionalità è il successivo comma 97 dell'art. 17 della legge regionale n. 9/2017.

Con tale norma la Regione Lazio dispone che, «nelle more dell'attuazione di quanto previsto dall'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni) al personale iscritto all'albo nazionale dei giornalisti che, a seguito di specifico concorso, presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali della giunta e del consiglio regionale, si applica il contratto nazionale di lavoro giornalistico».

Orbene, appare evidente come tale previsione si pone in contrasto con i principi fondamentali posti dalla legislazione statale ai fini del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma 3, Cost., cui la legislazione regionale concorrente deve uniformarsi, con riferimento all'art. 9, commi 1 e 17, del decreto-legge n. 78/2010, nonché con l'art. 117, comma 2, lettera l), Cost., che prevede la competenza legislativa statale esclusiva in materia di Ordinamento civile, nella quale, per pacifica giurisprudenza di codesta Corte ecc.ma (cfr., tra le tante, Corte costituzionale, 14 luglio 2016, n. 175), pacificamente rientra la regolamentazione del rapporto di lavoro/impiego.



2.2. Va premesso che il recente atto di indirizzo per la riapertura dei tavoli di contrattazione a firma del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione trasmesso all'ARAN e ai Comitati di settore in data 6 luglio 2017 prevede espressamente che il tema del personale addetto alle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni — interessato dalla norma che oggi si impugna — potrà essere affrontato in sede di rivisitazione dei sistemi di classificazione professionale.

Orbene, la disposizione regionale in esame — nel prevedere per i dipendenti regionali in questione l'applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico (CNLG) che, diversamente da quanto accaduto per la contrattazione per il pubblico impiego nel periodo 2010-2015, è stato oggetto di rinnovo — si pone in contrasto con le disposizioni di cui ai commi 1 e 17 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78/2010 - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, e successive proroghe, che costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica.

Tali norme, nel noto quadro di contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, prevedono infatti che «1. Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo, e dall'art. 8, comma 14», e che «17. Non si dà luogo, senza possibilità di recupero, alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012 del personale di cui all'art. 2, comma 2 e art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni. Si dà luogo alle procedure contrattuali e negoziali ricadenti negli anni 2013, 2014 e 2015 del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, per la sola parte normativa e senza possibilità di recupero per la parte economica. È fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale nelle misure previste a decorrere dall'anno 2010 in applicazione dell'art. 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203».

Tali essendo i principi fondamentali posti dalla legislazione statale a salvaguardia della finanza pubblica, la norma regionale in esame è dunque invasiva della potestà legislativa dello Stato.

2.3. Essa contrasta inoltre e comunque con i principi più volte affermati da codesta ecc.ma Corte, a mente dei quali sono state dichiarate costituzionalmente illegittime le norme regionali che prevedono l'applicazione del CNLG ai dipendenti regionali che svolgano attività «giornalistica».

Ciò si pone infatti in palese urto con il generale principio secondo il quale il trattamento economico dei dipendenti pubblici il cui rapporto di lavoro è stato «privatizzato» deve essere disciplinato dalla contrattazione collettiva (così, ad esempio, Corte costituzionale sentenza 5 giugno 2007 n. 189, ove si ribadisce che «il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo stato “privatizzato” in virtù dell'art. 2 della legge n. 421 del 1992, dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), e dei decreti legislativi emanati in attuazione di quelle leggi delega, è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti (sentenza n. 95 del 2007). Conseguentemente i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale (sentenze n. 234 e n. 106 del 2005; n. 282 del 2004)».

Sotto tale profilo, la norma in esame contrasta con le disposizioni contenute nel titolo III (Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale) del decreto legislativo n. 165/2001 e, conseguentemente, con il già menzionato art. 117, lettera l), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

Anche questa norma, dunque, è viziata, e dovrà essere dichiarata incostituzionale.



P.Q.M.

*Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, l'art. 17 comma 50, lettera i) n. 5 e l'art. 17, comma 97 della legge della Regione Lazio n. 9 del 14 agosto 2017, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio n. 65 del 16 agosto 2017, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 13 ottobre 2017, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione — Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali — con riferimento all'art. 10 della legge n. 157/1992, nonché con l'art. 117, comma 3, Cost. — coordinamento della finanza pubblica — con riferimento all'art. 9, commi 1 e 17, del decreto-legge n. 78/2010, e con l'art. 117, comma 2, lettera l), Cost. - Ordinamento civile.*

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 13 ottobre 2017;
2. copia della legge regionale impugnata;
3. rapporto del Dipartimento degli affari regionali.

Con ogni salvezza.

Roma, 13 ottobre 2017

*L'Avvocato dello Stato: SALVATORELLI*

17C00266

N. 171

*Ordinanza del 28 aprile 2005 del Giudice di pace di Prato  
sul ricorso proposto da B.J. contro Prefettura di Prato*

**Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Immediata esecutività del decreto di espulsione, anche se sottoposto a gravame o impugnativa dell'interessato.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 13, comma 3.

#### IL GIUDICE DI PACE DI PRATO

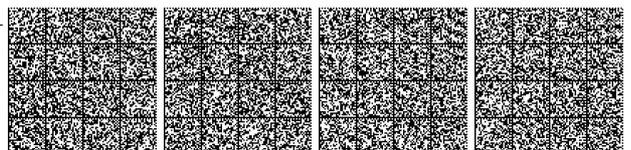
Nella causa N.R.G. 1481/05 tra B. J., nato in ... il ... , rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Marchesi del Foro di Milano, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Stefano Belli, in Prato, via F. Ferrucci n. 232, contro la Prefettura di Prato, con sede in Prato, in via dell'Accademia n. 26;

Esaminata la richiesta della difesa del ricorrente volta a provocare la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per veder riconosciuta l'illegittimità dell'art. 13, comma 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, con la contestuale sospensione del processo in corso;

Ritenuto che ricorrano i presupposti previsti dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ed in particolare che la sollevata eccezione d'illegittimità costituzionale appaia non manifestamente infondata, in quanto: innanzi tutto, l'art. 13, comma 3, della legge n. 286/1998, disponendo l'immediata esecutività del provvedimento d'espulsione, nonostante gravame o impugnazione da parte dell'interessato, possa porsi in contrasto con la Costituzione, la quale, all'art. 2, riconosce, tra i propri «principi fondamentali» i diritti inviolabili dell'uomo e, all'art. 24, sancisce in favore di tutti, il diritto inviolabile alla difesa;

Ritenuto, inoltre, che la sollevata eccezione riguardi una norma rilevante per la decisione finale, non potendo tale decisione rimanere, in alcun modo, «avulsa» da principi costituzionali quali sono i diritti inviolabili dell'individuo (art. 2 Cost.), ed il diritto inviolabile alla difesa, per ogni persona, (art. 24 Cost.);

Letti l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1.



P. Q. M.

*Ritenuto che la questione appare rilevante e non manifestamente infondata.*

*Dispone la trasmissione degli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale e, per l'effetto, sospende il giudizio in corso.*

*Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Prato, 28 aprile 2005

*Il Giudice di pace: TROILI*

17C00274

N. 172

*Ordinanza del 30 maggio 2017 della Corte d'appello di Venezia  
nel procedimento penale a carico di H. A.*

**Processo penale - Sospensione del procedimento per assenza dell'imputato - Disciplina di cui alla legge n. 67 del 2014 - Norme transitorie - Mancata previsione della sospensione del processo quando sia stato pronunciato il dispositivo della sentenza di primo grado anche nei casi in cui risulti agli atti che nessuna informazione della pendenza del procedimento è stata acquisita dall'imputato.**

- Legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), art. 15-*bis*.

## CORTE D'APPELLO DI VENEZIA

### SECONDA SEZIONE PENALE

Il giorno 30 maggio 2017 la Corte, composta da:

dott. Carlo Citterio, Presidente est.;

dott. Antonio Liguori, consigliere est.;

dott. Aldo Giancotti, consigliere est.;

ha deliberato la seguente ordinanza nel procedimento penale a carico di: H. A., nato il... in...

Rilevato che:

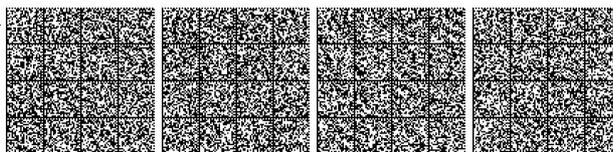
si procede nei confronti del sig. H. per reati di concorso in condotte di cessione, o comunque di procacciamento, di eroina e cocaina in quantitativi imprecisati nei confronti di quattro persone (capo A) e di cessione nei confronti di cinque altre persone (capo C); di concorso in morte come conseguenza del procacciamento di sostanza stupefacente e dell'aiuto ad iniettarsi droga, cagionando il decesso di una di tali prime quattro persone (capo B);

i fatti risultano consumati, secondo l'imputazione, il 22 e 23 maggio 2008 (capi A e B) e dal gennaio al maggio 2008 (capo C);

con sentenza di data 30 ottobre 2013 l'imputato H. è stato condannato alla pena ritenuta di giustizia per tutti i tre capi di imputazione;

l'imputato, dichiarato irreperibile con decreto del pubblico ministero, è stato tratto a giudizio in tale qualità e la notificazione della citazione è stata eseguita presso il difensore, ai sensi dell'art. 159 codice di procedura penale;

a seguito di nuove ricerche, disposte alla precedente udienza del 18 gennaio 2017, è stato emesso in data 28 aprile 2017 nuovo decreto di irreperibilità ed anche la citazione per il giudizio di appello è stata pertanto eseguita, per l'odierna udienza, presso il difensore ai sensi dell'art. 159;



l'imputato è stato assistito in primo grado, ed è assistito in questo secondo grado di giudizio, da difensore d'ufficio; la Corte conosce oggi il processo in conseguenza dell'impugnazione proposta appunto diligentemente dal difensore di ufficio;

dalla lettura degli atti risulta con certezza che H. A. non ha mai avuto cognizione e informazione alcuna della pendenza di questo processo a suo carico: lo stesso risulta infatti essersi allontanato dall'abitazione dove era avvenuto il decesso di una delle persone cui egli, secondo la condanna di primo grado, aveva concorso a procurare anche la dose letale, prima dell'intervento della polizia giudiziaria; risulta altresì che per il contesto e per la dinamica dei fatti (una conoscenza sostanzialmente occasionale ed un'ospitalità in ambiente frequentato da più soggetti; la possibilità di essere mai identificato: il procedimento inizia nei confronti di altri soggetti; l'assenza di alcun atto anche solo di polizia giudiziaria a lui notificato o da lui sottoscritto; l'assenza di alcuna nomina di difensore fiduciario) l'imputato quando si allontanò dall'abitazione dove era avvenuto il decesso poteva ragionevolmente rappresentarsi che mai si sarebbe giunti alla sua persona; è comunque certo che il procedimento si è svolto in contesto dove è palese la mancanza di alcuna sua partecipazione, in ogni fase, e la corrispondente mancanza di alcun suo coinvolgimento conoscitivo (da parte di autorità giudiziaria, di polizia, di servizio giudiziario);

Ritenuto che:

secondo l'art. 15-bis, comma 1, della legge n. 67/2014, essendo stato pronunciato il dispositivo della sentenza di primo grado prima dell'entrata in vigore di tale legge, al procedimento in corso non può applicarsi il nuovo testo dell'art. 420-*quater* quale modificato dall'art. 9, comma 3, della legge n. 67/2014, sicché il processo non può essere sospeso;

la disciplina transitoria introduce un criterio tendenzialmente non irragionevole (lo spartiacque è rappresentato dalla definizione del primo giudizio, che reca con sé il protrarsi della disciplina processuale precedente, quanto alle modalità di costituzione ed evoluzione del rapporto processuale);

osserva tuttavia la Corte che nel nostro specifico caso (quindi una fattispecie nella quale è documentale l'assoluta mancanza di alcun tipo di conoscenza dell'imputato, anche minima, in ordine alla pendenza del processo che lo riguarda e, in particolare, alla celebrazione di questo grado d'appello) ogni attività processuale cui si dovesse dare ulteriore corso (in ossequio all'attuale disciplina transitoria) sarebbe, palesemente e con ogni ragionevole certezza, del tutto vanamente espletata;

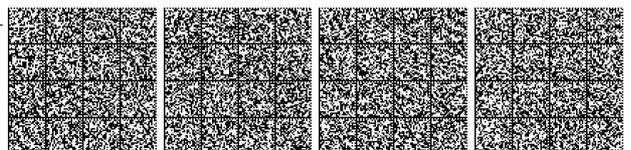
infatti secondo l'art. 175 codice di procedura penale, nel testo previgente applicabile al nostro processo, ove la deliberazione di condanna dovesse essere confermata all'esito di questo giudizio (e nel giudizio di legittimità eventualmente attivato dal difensore d'ufficio), se mai l'attuale imputato fosse reperito dopo il passaggio in giudicato della deliberazione di condanna, per la sua doverosa esecuzione, senza dubbio alcuno lo stesso dovrebbe essere rimesso nel termine per impugnare la sentenza di primo grado e, quindi, tutta l'attività posta in essere da questa Corte (ed eventualmente dalla Corte di cassazione) sarebbe, appunto, dissolta;

è noto che del tutto irrilevante sarebbe l'aver già il difensore d'ufficio attivato autonomamente, ma nell'interesse dell'imputato, il giudizio d'appello, pur se definito (Corte cost. sentenza n. 317/2009);

sul punto si deve poi aver presente che la richiesta di restituzione nel termine per proporre appello e ricebrare il relativo grado di giudizio non costituisce affatto allo stato un evento futuro del tutto incerto: è esperienza giudiziaria consolidata che la prospettiva della restituzione in termine per contestare la propria responsabilità, dopo la restrizione di libertà per l'esecuzione della pertinente pena, in casi simili, costituisce patrimonio culturale tecnico proprio anche del meno diligente e preparato difensore, oltre che della «vita» di ogni istituto di esecuzione della pena, sicché in realtà solo la mancata presentazione dell'istanza costituirebbe — per consolidata massima di esperienza — evento eccezionale ed imprevedibile;

appare pertanto rilevante in questo giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15-bis della legge n. 67/2014, nella parte in cui non prevede la sospensione del processo, di cui all'art. 420-*quater* codice di procedura penale, quando sia già stata deliberata la sentenza di primo grado, anche nei casi in cui — come è nel nostro — risulti pacificamente agli atti che nessun tipo di informazione e conoscenza, relative alla pendenza del procedimento, del processo e del grado di giudizio, è mai stato, in alcuna fase ed in alcun grado del procedimento, acquisito dalla persona imputata, o a lei offerto;

della rilevanza della questione nel processo si è detto: la Corte dovrebbe ora procedere ad attività processuale certamente inutile e destinata ad essere dissolta; premesso che, nel nostro caso, dal confronto tra l'articolata motivazione della prima condanna e le deduzioni d'appello deve escludersi la sussistenza di condizioni per un proscioglimento ai sensi dell'art. 129, comma 2, codice di procedura penale va disattesa una tesi che proponesse la rilevanza della questione solo nei momento in cui concretamente la Corte, in Camera di consiglio, si orientasse per la conferma della prima sentenza; ciò che infatti rileva è solo il momento della costituzione delle parti e, del resto e significativamente, l'intera disciplina introdotta dai nuovi articoli 420-bis e 420-*quater* non è parametrata all'eventualità di una concreta e attuale deliberazione di condanna: il processo deve essere sospeso prescindendo dal fatto che l'imputato possa essere assolto o condannato; quindi, pare appunto doversi concludere che la rilevanza della questione va individuata nel momento di accertamento della ritualità della costituzione del rapporto processuale;



va aggiunto, in rito, che se nel nuovo sistema delineato dalla legge n. 67/2014 l'istituto della sospensione del processo non opera tendenzialmente nel giudizio di appello, per la ragione sistematica che l'accertamento della possibilità normativa di procedere o meno in «assenza» è collocata nel giudizio di primo grado, nella fattispecie concreta rileva la disciplina transitoria in significativa sinergia con la permanente applicabilità della disciplina della restituzione nel termine per impugnare, dettata dall'art. 175, comma 2, codice di procedura penale nel testo previgente. Ciò che, appunto, determina la palese inutilità del giudizio che si dovrebbe oggi celebrare, destinato inevitabilmente ad essere rinnovato;

né la Corte giudica percorribile la soluzione interpretativa proposta oggi dalle parti, pubblica e privata, volta a sollecitare la diretta applicazione dell'art. 420-*quater* vi osta il dato normativa inequivoco della norma oggi «attaccata»; dubbia sarebbe l'operatività anche della connessa sospensione della prescrizione del reato, con il rischio concreto di determinarla nell'attesa dell'eventuale rintraccio dell'imputato;

i parametri costituzionali della qui giudicata non manifestamente infondata questione di legittimità sono gli articoli:

111, per definizione non è giusto il processo che certamente deve essere rinnovato per una carenza sostanziale nella costituzione del rapporto processuale; la sua inutile celebrazione impedisce la trattazione tempestiva altri processi;

97, in relazione agli autonomi principi dell'efficacia e dell'efficienza della giurisdizione (*cf.*, tra le tante, Corte cost., sentenza n. 460/1995, laddove si è affermato *expressis verbis* che l'efficienza del processo penale «è bene costituzionalmente protetto»);

24, perché la celebrazione di processo inutile in ragione della già avvenuta acquisizione del dato processuale della non conoscenza della pendenza e della trattazione da parte dell'imputato «consegna» al rito un processo con minorata difesa per il protagonista determinante: l'imputato;

*P.Q.M.*

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

*d'ufficio dichiara rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 111, 24 e 97 Cost. ed ai principi di efficacia e di efficienza del processo penale, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15-bis della legge n. 67/2014, nella parte in cui non prevede la sospensione del processo di cui all'art. 420-*quater* codice di procedura penale, quando sia già stata deliberata la sentenza di primo grado, anche nei casi in cui risulti già pacificamente agli atti che nessun tipo di informazione e conoscenza, relative alla pendenza del procedimento, è mai stato, in alcuna fase ed in alcun grado, acquisito dalla persona imputata o a lei offerto;*

*sospende il presente giudizio;*

*dispone, a cura della cancelleria:*

*l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

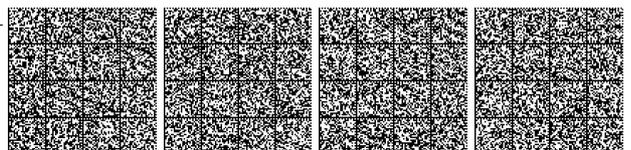
*la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*la sua comunicazione ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Ordinanza letta nella pubblica udienza del 30 maggio 2017 alla presenza del procuratore generale e del sostituto ex art. 102 codice di procedura penale del difensore d'ufficio titolare, anche in rappresentanza dell'imputato dichiarato irreperibile (posto comunque che presso il medesimo presente difensore dovrebbe essere eseguita un'eventuale notificazione diretta all'imputato).*

*Il Presidente est.: CITTERIO*

*I consiglieri estensori: LIGUORI - GIANCOTTI*



N. 173

*Ordinanza del 21 giugno 2017 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Farina Anna Maria ed altri contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altri*

**Istruzione - Istruzione pubblica - Dirigenti scolastici - Procedura di immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici riservata ai soggetti già vincitori ovvero utilmente collocati nelle graduatorie ovvero che abbiano superato positivamente tutte le fasi concorsuali successivamente annullate in sede giurisdizionale relative al concorso indetto con decreto direttoriale del 13 luglio 2011, nonché ai soggetti che abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito del contenzioso riferito ai concorsi indetti con decreto direttoriale del 22 novembre 2004 e con D.M. 3 ottobre 2006.**

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, commi 87, 88, e in particolare, lett. *b*), 89 e 90.

**In subordine: Istruzione - Istruzione pubblica - Dirigenti scolastici - Procedura di immissione riservata nei ruoli dei dirigenti scolastici - Preclusione della partecipazione ai soggetti che abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito del concorso per reclutamento di dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale del 13 luglio 2011.**

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, comma 88.

## IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

ha pronunciato la presente ordinanza

sul ricorso numero di registro generale n. 271 del 2017, proposto dai signori:

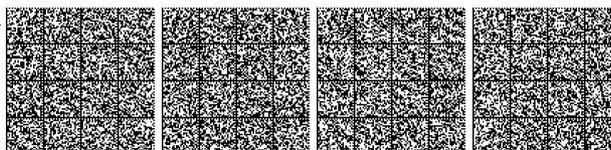
Anna Maria Farina, Maria Francesca Giammona, Stefania Cocuzza, Crescenza Carrato, Claudia Maltese, Vito Civello, Liliana Gagliano, Rita Cancasci, Laura Bisso, Antonietta Maria Sireci, Marina Usala, Eliana Colombino, Benedetto Savona, Maria Cristina Taddeo, Marina Fausto, Antonia Lucia Mazzara, Francesca Adamo, Giancarlo Pasqualino Garozzo, Milena Lo Zito, Sebastiana Ivana Gualtieri, Maria D'Anna, Francesca Anna Maria Alesci, Antonella Maria Salvo, Rosa Maria Spata, Daniela D'Amico, Concetta Rita D'Amico, Giovanni Marotta, Isabella Barbara Matessi, Grazia Caruso, Paolo Ballatore, Sebastiano Inturri, Marcello Sambataro, Concetta Guarino, Giuseppa Ficicchia, Barbara Conigliello, Rosa Sant'Angelo, Michele Gueli, Maria Grazia Cincinnato, Salvatore Seggio, Licinia Cacciatore, Delviana Mancuso, Angiola Giuffrè, Rosaria Addamo, Lucia Borsellino, Margherita Gaudio, rappresentati e difesi dall'avvocato Girolamo Rubino, con domicilio eletto presso lo studio Fabrizio Paoletti in Roma, via Maresciallo Pilsudski 118;

Contro il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, l'Ufficio scolastico regionale per il Veneto, l'Ufficio scolastico provinciale di Belluno, l'Ufficio scolastico regionale per la Sicilia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti dei signori Nunzia Grillo, Daniela Mercante, Franco Ferrara, non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale n. 1335 del 2017, proposto dai signori:

Antonina Raineri, Carminia Cassarino, Croce Costanza, Rosaria Segreto, Francesca Castellino, Maria Teresa Santanello, Calogero Nocera, Domenico Maiuri, Andrea Fossati, Vita Grazia Santangelo, Teresa Staropoli, Olivia Pagano, Biagio Ferro, Rosa Azzarelli, Francesco Imperiale, Maria Antonietta Giorgini, Grazia Rita Fisicaro, Maria Rao, Aurora Maria Roncaglia, Antonio Marciante, Rosa Loredana Graziano, Angelo Nasca, Maria Muscarà, Daniela La Mattina, Rosaria Di Corrado, Massimo Raffa, Oriana Maristella Stefanizzi, Mariateresa Insinga, Maria Genovese, Carmela Caccamo, Marcello Midulla, Maria Provenzano, Concetta Calvo, Leonardo Chiarello, Maurizio Recca, Agata Tringali, Adalgisa Mannella, Concetta Alaimo, Giuseppe Miccichè, Gaetano Di Giacomo, Nicolò Ciraolo, Valerio Di Miceli, Calogero Milia, Daniela Gentile, Maria Fortunata Casimiro, Maria Rita La Porta, Giuseppa Nocera, Claudia Severino,



Ivana Gentile, Alessia Patti, Fabrizio Fanara, Ileana Russello, Domenica Centinaro, Barbara Cappucci, Salvatore Venturella, Ilaria Lombardo, Clelia Carmusciano, Melania Mandarà, rappresentati e difesi dagli avvocati Girolamo Rubino, Maria Adele Rubino, con domicilio eletto presso lo studio Fabrizio Paoletti in Roma, via Maresciallo Pilsudski, 118;

Contro il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca e l'Ufficio scolastico regionale per la Sicilia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti dei signori Nunzia Grillo, Daniela Mercante, Franco Ferrara, non costituiti in giudizio;

per la riforma previa tutela cautelare della sentenza del Tribunale amministrativo regionale Lazio, sede di Roma, sezione III-*bis*, 29 luglio 2016, n. 8803, resa fra le parti, con la quale è stato respinto il ricorso n. 10085/2015, integrato da motivi aggiunti, proposto per l'annullamento del decreto ministeriale 20 luglio 2015, n. 499 del Ministero dell'istruzione, università e ricerca – MIUR, concernente le modalità del corso intensivo di formazione e della relativa prova finale per l'accesso al ruolo dei dirigenti scolastici, nella parte in cui esclude dal corso i ricorrenti; b) del decreto 16 settembre 2015, n. 13881 dell'Ufficio scolastico regionale – USR per la Sicilia, di approvazione della graduatoria generale di merito relativa alla procedura per l'immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici, nella parte in cui non vi include i ricorrenti;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, dell'Ufficio scolastico regionale per il Veneto, dell'Ufficio scolastico provinciale di Belluno e dell'Ufficio scolastico regionale per la Sicilia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 maggio 2017 il cons. Francesco Gambato Spisani e uditi per le parti l'avvocato Francesco Paoletti per delega dell'avv. Girolamo Rubino e l'avvocato dello Stato Marco Stigliano Messuti;

1. Nell'ultimo quindicennio, il MIUR ha indetto più procedure concorsuali per il reclutamento di dirigenti scolastici per la scuola primaria, per la scuola secondaria di primo e di secondo grado e per gli istituti educativi.

2. Rilevano in particolare ai fini di questo processo i concorsi indetti rispettivamente con decreto direttoriale del MIUR 22 novembre 2004, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 4ª Serie speciale - n. 94 del 26 novembre 2004; con decreto del Ministro 3 ottobre 2006, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 4ª Serie speciale - n. 76 del 6 ottobre 2006 e con decreto direttoriale del MIUR 13 luglio 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 4ª Serie speciale, n. 56 del 15 luglio 2011.

Ciascuno di questi concorsi, infatti, ha dato luogo ad un ampio contenzioso giurisdizionale, che ha portato anche, nel caso del concorso indetto con D.D. 22 novembre 2004, ad una rinnovazione della parte di procedura svoltasi presso l'Ufficio scolastico regionale - USR per la Sicilia disposta con un intervento legislativo, ai sensi dell'art. 1 della legge 3 dicembre 2010, n. 202.

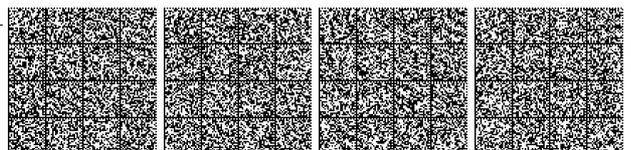
3. I ricorrenti appellanti, come è pacifico in causa, hanno in particolare partecipato alle prove svolte per la regione Sicilia nell'ambito del concorso indetto con D.D. 13 luglio 2011, hanno ravvisato nel relativo svolgimento alcune asserite irregolarità e, a tutela delle loro posizioni giuridiche, hanno impugnato il relativo esito avanti il Giudice amministrativo, con ricorsi che risultano non ancora definiti alla data dei fatti che hanno dato luogo a questo giudizio ulteriore (si veda il certificato di pendenza rilasciato il 31 luglio 2015, doc. 5 in primo grado ricorrente appellante).

4. Più di recente, il legislatore ha inteso intervenire sulla complessiva situazione creatasi, di cui si è appena detto, con la legge 13 luglio 2015 n. 107, che all'art. 1 commi da 87 a 90 prevede una serie di norme specifiche.

In dettaglio, il comma 87 prevede che «Al fine di tutelare le esigenze di economicità dell'azione amministrativa e di prevenire le ripercussioni sul sistema scolastico dei possibili esiti del contenzioso pendente relativo ai concorsi per dirigente scolastico di cui al comma 88, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di svolgimento di un corso intensivo di formazione e della relativa prova scritta finale, volto all'immissione dei soggetti di cui al comma 88 nei ruoli dei dirigenti scolastici. Alle attività di formazione e alle immissioni in ruolo si provvede, rispettivamente, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e a valere sulle assunzioni autorizzate per effetto dell'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni».

Il successivo comma 88 prevede poi che tale procedura straordinaria riguardi due distinte categorie di soggetti.

La prima, prevista alla lettera a), comprende coloro i quali siano «già vincitori ovvero utilmente collocati nelle graduatorie» ovvero «abbiano superato positivamente tutte le fasi di procedure concorsuali successivamente annullate in sede giurisdizionale» nell'ambito del concorso indetto con D.D. 13 luglio 2011.



La seconda categoria, prevista alla lettera *b*), comprende invece coloro i quali «abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della presente legge, alcuna sentenza definitiva» nell'ambito dei due restanti concorsi di cui si è detto, ovvero quelli indetti con il D.D. 22 novembre 2004 e con il decreto ministeriale 3 ottobre 2006.

Completano l'intervento legislativo due commi ulteriori.

Il comma 89 mantiene aperte le relative graduatorie regionali sino alla conclusione della procedura straordinaria, ovvero testualmente dispone: «Le graduatorie regionali, di cui al comma 1-*bis* dell'art. 17 del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104 convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2013, n. 128, e successive modificazioni, nelle regioni in cui, alla data di adozione del decreto di cui al comma 87 del presente articolo, sono in atto i contenziosi relativi al concorso ordinario per il reclutamento di dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca 13 luglio 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 4ª Serie speciale - n. 56 del 15 luglio 2011, rimangono aperte in funzione degli esiti dei percorsi formativi di cui al medesimo comma 87».

Il comma 90 istituisce una sessione speciale di esame, con una prova differenziata, per soggetti di cui alla citata lettera *a*), ovvero i vincitori e i soggetti collocati in graduatoria nel concorso indetto con il D.D. 13 luglio 2011, i quali in aggiunta abbiano «prestato servizio con contratti di dirigente scolastico» nell'anno scolastico 2014/2015, possano cioè vantare anche una esperienza «sul campo». Testualmente, il comma infatti dispone: «Per le finalità di cui al comma 87, oltre che per quelle connesse alla valorizzazione di esperienze professionali già positivamente formate e impiegate, i soggetti di cui al comma 88, lettera *a*), che, nell'anno scolastico 2014/2015, hanno prestato servizio con contratti di dirigente scolastico, sostengono una sessione speciale di esame consistente nell'espletamento di una prova orale sull'esperienza maturata, anche in ordine alla valutazione sostenuta, nel corso del servizio prestato. A seguito del superamento di tale prova con esito positivo, sono confermati i rapporti di lavoro instaurati con i predetti dirigenti scolastici.».

In attuazione delle norme di legge appena illustrate, è stato emanato il decreto ministeriale 20 luglio 2015, n. 499, che appunto indice la procedura straordinaria, ovvero il corso intensivo con prova scritta finale.

5. I ricorrenti appellanti hanno, come si è detto, partecipato tutti al concorso indetto con il D.D. 13 luglio 2011, ma non sono risultati vincitori, non si sono collocati in graduatoria, e nemmeno hanno superato positivamente le fasi del concorso stesso.

Di conseguenza, non sono di per sé legittimati a partecipare alla procedura straordinaria indetta con il citato decreto ministeriale n. 499/2015, perché non rientrano nella categoria prevista dalla lettera *a*) del comma 88 della legge.

D'altro canto, si tratta di soggetti i quali hanno impugnato gli atti del concorso in questione; si trovano quindi in una situazione con profili di similarità rispetto a quella valorizzata dalla lettera *b*) del comma 88, ma solo con riferimento agli altri due concorsi considerati, ovvero quelli indetti con il D.D. 22 novembre 2004 e con il decreto ministeriale 3 ottobre 2006.

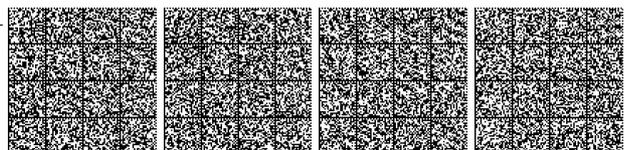
In altre parole, i ricorrenti appellanti, se avessero partecipato a questi due concorsi, in virtù del ricorso presentato, avrebbero potuto accedere alla procedura straordinaria di reclutamento indetta oggi; avendo invece partecipato al concorso indetto con il D.D. 13 luglio 2011 ne sono esclusi, anche se hanno presentato ricorso.

6. Per tal ragione, hanno impugnato in primo grado il decreto ministeriale n. 499/2015, oltre all'atto conseguente di approvazione della graduatoria finale, e ne hanno sostenuto l'illegittimità perché incostituzionali sarebbero le norme di legge che esso attua. Hanno infatti chiesto al Giudice adito di sollevare la questione di illegittimità costituzionale del comma 88 dell'art. 1 della legge n. 107/2015 nella parte in cui non prevede che anche coloro i quali abbiano semplicemente impugnato gli atti del concorso indetto con D.D. 13 luglio 2011 possano accedere alla procedura straordinaria, al pari di quanto avviene per chi abbia impugnato gli atti dei concorsi indetti con il D.D. 22 novembre 2004 e con il decreto ministeriale 3 ottobre 2006. Ciò in relazione agli articoli 2, 3 e 97 della Costituzione, ovvero per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza.

7. Con la sentenza indicata in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale ha respinto il ricorso, ritenendo la questione manifestamente infondata.

8. Contro tale sentenza, i ricorrenti in primo grado, con due impugnazioni separate, rubricate ai nn. 843/2017 e 243/2017 di R.G. di questo Giudice, hanno proposto appello, contenente un unico motivo, che ripropone la questione di incostituzionalità dedotta in primo grado.

In entrambi i ricorsi, l'amministrazione si è costituita, con memorie 1° marzo 2017 nel ricorso n. 843/2017 e 2 marzo 2017 nel ricorso n. 243/2017, ed ha chiesto che gli appelli siano respinti.



Alla Camera di consiglio del giorno 23 marzo 2017, sempre per entrambi i ricorsi, le istanze cautelari sono state riunite al merito, fissato per la successiva udienza pubblica del giorno 4 maggio 2017, alla quale la Sezione ha trattenuto i ricorsi in decisione.

9. All'esito, la Sezione ritiene in via principale di sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui all'intero intervento legislativo in questione, ovvero dei riportati commi da 87 a 90 dell'art. 1 della legge n. 107/2015, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata.

La Sezione ritiene poi, in via subordinata, ovvero per il caso in cui la questione di cui sopra venga ritenuta non fondata, di sollevare, la questione di legittimità costituzionale del solo comma 88 dell'art. 1 della citata legge n. 107/2015, ritenendola parimenti rilevante e non manifestamente infondata, e aderisce in tal senso all'istanza dei ricorrenti appellanti

Il tutto per le ragioni di seguito esposte.

10. Si esamina in primo luogo la questione di legittimità costituzionale relativa all'intero intervento legislativo di cui si tratta.

11. In proposito, il Collegio osserva che la questione è rilevante, perché le norme citate sono certamente applicabili alla fattispecie oggetto del giudizio.

Il decreto ministeriale impugnato, come s'è detto, applica puramente e semplicemente le norme in questione, e quindi, con ogni evidenza, sta e cade con la legittimità costituzionale delle stesse, nei termini che seguono.

Come si è detto, i ricorrenti appellanti hanno a suo tempo partecipato ad un concorso per il reclutamento di dirigenti scolastici, hanno impugnato i relativi esiti avanti il Giudice amministrativo e sono ancora in attesa di una decisione, dalla quale, in sintesi estrema, sperano di ottenere un posto di lavoro.

Ciò posto, le norme in questione consentono, sempre in sintesi, ai soggetti ai quali esse si riferiscono di partecipare ad una procedura ulteriore — rispetto a quelle contestate per le quali il contenzioso non è definito — e quindi attribuiscono loro una possibilità ulteriore di conseguire il bene della vita cui aspirano.

Nel caso in cui esse venissero dichiarate incostituzionali, tale possibilità verrebbe meno, perché ne sarebbe in tutto caducato il decreto attuativo qui impugnato, fondato esclusivamente su di esse, e la procedura ulteriore più non esisterebbe.

Si verte infatti in un caso in cui la norma soggetta al giudizio di incostituzionalità non si limita a regolare le modalità di esercizio di un potere preesistente, ma ne costituisce l'unica fonte.

Pertanto, il provvedimento che di essa fa applicazione può e deve essere dichiarato nullo d'ufficio dal Giudice della sua impugnazione, a prescindere dal fatto che le parti abbiano articolato una specifica censura sul punto: così per tutte C.d.S. sez. IV 3 marzo 2014, n. 993 e 30 novembre 2010, n. 8363.

Il ricorso dovrebbe pertanto essere senz'altro respinto, poiché domanda l'annullamento del decreto impugnato non al fine di far caducare l'intera procedura, ma al solo fine di farvi ammettere i ricorrenti appellanti, il che presuppone la validità ed efficacia della procedura stessa.

12. Nel caso opposto in cui, invece, le norme in questione venissero, nella loro globalità, dichiarate conformi a Costituzione, dovrebbe, ad avviso di questo Giudice, essere esaminata la questione di legittimità ulteriore, sollevata in via di subordine, sulla quale in dettaglio più avanti.

Per quanto qui immediatamente interessa, si porrebbe allora l'alternativa che segue.

Nel caso in cui la questione di legittimità subordinata, quella appunto relativa al solo comma 89, venisse dichiarata fondata, i ricorrenti appellanti avrebbero titolo a partecipare alla procedura ulteriore, e quindi il loro ricorso, fondato unicamente su tale profilo di incostituzionalità, dovrebbe senz'altro essere accolto.

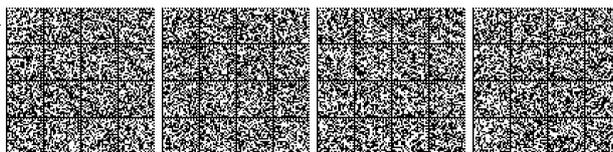
Nel caso inverso, invece, in cui la questione relativa al solo comma 89, venisse dichiarata non fondata, i ricorrenti appellanti non potrebbero partecipare alla procedura ulteriore, perché legittimo sarebbe l'atto che li esclude.

Il ricorso andrebbe quindi respinto, ma con una motivazione diversa rispetto a quella di cui sopra, ovvero perché la procedura stessa è in sé legittima, anche quanto all'esclusione.

La rilevanza della questione, pertanto, viene in ogni caso confermata.

13. La questione di legittimità costituzionale di che trattasi risulta altresì non manifestamente infondata, per le ragioni che seguono.

14. È di tutta evidenza che le norme di legge appena descritte rientrano nella categoria delle cd leggi provvedimento, ovvero di quelle leggi le quali incidono su un numero determinato e limitato di destinatari, e presentano un contenuto particolare e concreto: per la definizione, si veda per tutte Corte costituzionale 20 novembre 2013, n. 275.



È infatti evidente che destinatari delle norme in questione sono solamente quei soggetti, i quali hanno partecipato alle procedure concorsuali indicate, con gli esiti di cui si è detto, persone che, in teoria, potrebbero essere indicate anche nominativamente.

Ciò posto, per costante giurisprudenza della Corte, le leggi provvedimento non sono di per sé contrarie alla Costituzione, la quale non contiene alcuna riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto; devono però sottostare «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio»: così ancora la citata sentenza n. 275/2013.

15. Applicando tali principi al caso di specie, il Collegio dubita della conformità delle norme in esame al disposto degli articoli 3, 51 e 97 ultimo comma Cost.

In particolare, com'è noto, l'art. 51, comma 1 prima parte dispone che «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge».

Il principio di uguaglianza è poi stabilito in generale dall'art. 3.

Infine, l'art. 97 comma 4 prevede che «Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

16. La giurisprudenza di codesta Corte interpreta il requisito del «pubblico concorso» di cui all'art. 97, comma 4 nel senso che esso sia rispettato ove l'accesso al pubblico impiego avvenga per mezzo di una procedura con tre requisiti di massima, sui quali, fra le molte, Corte costituzionale 24 giugno 2010, n. 225 e 13 novembre 2009, n. 293.

In primo luogo, essa deve essere aperta, nel senso che vi possa partecipare il maggior numero possibile di cittadini.

In secondo luogo, deve trattarsi di una procedura di tipo comparativo, volta cioè a selezionare i migliori fra gli aspiranti.

Infine, deve trattarsi di una procedura congrua, nel senso che essa deve consentire di verificare che i candidati posseggano la professionalità necessaria a svolgere le mansioni caratteristiche, per tipologia e livello, del posto di ruolo che aspirano a ricoprire.

Ne consegue, pertanto, che è costituzionalmente illegittima la previsione di una procedura di reclutamento ristretta la quale limiti in modo irragionevole la possibilità di accesso dall'esterno.

17. Sempre la giurisprudenza di codesta Corte ha affermato che la regola del pubblico concorso ammette eccezioni «rigorose e limitate» – così per tutte la citata sentenza n. 293/2009, subordinate a due requisiti.

In primo luogo, esse devono rispondere ad una «specificata necessità funzionale» dell'amministrazione, ovvero a «peculiarità e straordinarie ragioni di interesse pubblico», come detto sempre nella sentenza n. 293/2009. In proposito, è stato chiarito che non integrano valide ragioni di interesse pubblico né l'esigenza di consolidare il precariato né quella di venire incontro a personali aspettative degli aspiranti – così Corte costituzionale 3 marzo 2006 n. 81- né tantomeno esigenze strumentali di gestione del personale da parte dell'amministrazione – come ritenuto da Corte costituzionale 4 giugno 2010, n. 195. Al contrario, un concorso riservato può essere giustificato solo quando si tratti di esigenze desumibili da funzioni svolte dall'amministrazione, così sempre la sentenza n. 195/2010, e in particolare quando si tratti di consolidare specifiche professionalità che non si potrebbero acquisire all'esterno dell'amministrazione, e quindi giustificano che ci si rivolga solo a chi già ne è dipendente in una data posizione, come affermato dalla sentenza n. 293/2009.

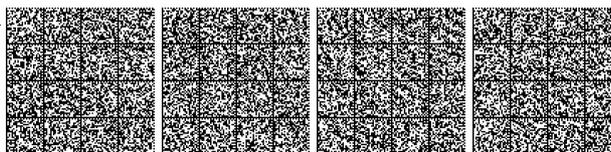
In secondo luogo, le eccezioni alla regola del pubblico concorso devono prevedere comunque adeguati accorgimenti idonei a garantire la professionalità del personale assunto, come ritenuto, sempre fra le molte, da Corte costituzionale 29 aprile 2010, n. 149. Con particolare riguardo all'assunzione di dirigenti, rilevante rispetto al caso di specie, che concerne dirigenti scolastici, è stato poi ritenuto che devono essere previste «procedure imparziali e obiettive di verifica dell'attività svolta, per la valutazione di idoneità ad altri incarichi dirigenziali, in grado di garantire la selezione dei migliori», e che in tal senso non basterebbe un generico rinvio al «particolare successo» con il quale l'aspirante avesse svolto un precedente incarico: così Corte costituzionale 9 novembre 2006, n. 363.

18. Nel caso di specie, i parametri appena delineati appaiono non rispettati.

La procedura di cui alle norme in esame rappresenta all'evidenza un'eccezione alla regola del pubblico concorso, perché come si è detto è aperta soltanto a soggetti ben determinati, e non alla generalità degli aspiranti in possesso dei requisiti di professionalità richiesti per il ruolo da ricoprire, e non è sorretta dai presupposti necessari per legittimarla.

19. La procedura in esame appare in primo luogo istituita in assenza delle peculiari ragioni di interesse pubblico richieste per giustificarla.

In proposito, è sufficiente osservare il modo in cui è determinata la platea dei possibili partecipanti.



Il concorso riservato riguarda anzitutto i soggetti che abbiano superato le prove del concorso 2011: ciò da un lato non ne garantisce la particolare professionalità attuale, trattandosi di risultato risalente nel tempo; dall'altro non costituisce un'ipotesi di particolare professionalità che l'amministrazione non potrebbe acquisire in altro modo.

Il concorso riservato riguarda poi i soggetti che abbiano in corso un contenzioso relativo alle prove dei concorsi 2004 e 2006, e ciò dipende da circostanze casuali, che oltretutto nulla hanno a che vedere con la professionalità dell'aspirante.

Non si rinvengono poi, contrariamente a quanto indicato dal testo di legge, particolari «esigenze di economicità dell'azione amministrativa e di prevenire le ripercussioni sul sistema scolastico dei possibili esiti del contenzioso pendente», dato che non si spiega come la procedura risulterebbe più economica rispetto ad un reclutamento secondo le regole ordinarie, e si trascura che l'impatto delle decisioni giudiziarie sull'organizzazione amministrativa è in generale fisiologico nel sistema e come tale non postula la necessità di interventi correttivi del legislatore.

Di contro, la procedura in esame appare maggiormente ispirata all'intento di tutelare aspettative dei soggetti coinvolti, che come si è detto non vale a legittimarla.

20. La procedura in esame appare poi strutturata in modo non idoneo a garantire la selezione di soggetti adatti al ruolo da ricoprire.

Come si è detto, le norme denunciate prevedono anzitutto, per la generalità dei destinatari, che le prove di concorso da affrontare consistano in un «corso intensivo di formazione» e nella «relativa prova scritta finale».

Il decreto ministeriale applicativo n. 499/2015 chiarisce poi che il corso di formazione ha la durata di ottanta ore complessive, può essere validamente frequentato anche per sole sessantacinque ore, e dà accesso ad una prova scritta unica, che consiste nella trattazione di un argomento individuato dalla commissione fra quelli oggetto del corso.

Di contro, il reclutamento ordinario dei dirigenti scolastici era disciplinato in via ordinaria dal comma 618 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, per cui: «Con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definite le modalità delle procedure concorsuali per il reclutamento dei dirigenti scolastici secondo i seguenti principi: cadenza triennale del concorso su tutti i posti vacanti nel triennio; unificazione dei tre settori di dirigenza scolastica; accesso aperto al personale docente ed educativo delle istituzioni scolastiche ed educative statali, in possesso di laurea, che abbia maturato dopo la nomina in ruolo un servizio effettivamente prestato di almeno cinque anni; previsione di una preselezione mediante prove oggettive di carattere culturale e professionale, in sostituzione dell'attuale preselezione per titoli; svolgimento di una o più prove scritte, cui sono ammessi tutti coloro che superano la preselezione; effettuazione di una prova orale; valutazione dei titoli; formulazione della graduatoria di merito; periodo di formazione e tirocinio, di durata non superiore a quattro mesi, nei limiti dei posti messi a concorso, con conseguente soppressione dell'aliquota aggiuntiva del 10 per cento. Con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento previsto dal presente comma sono abrogate le disposizioni vigenti con esso incompatibili, la cui ricognizione è affidata al regolamento medesimo.».

Il regolamento in questione, decreto del Presidente della Repubblica 10 luglio 2008 n. 140, prevedeva poi una prova di preselezione consistente nel «superamento di una prova oggettiva a carattere culturale e professionale. La prova consiste in un congruo numero di quesiti diretti all'accertamento delle conoscenze di base per l'espletamento della funzione dirigenziale in relazione alle tematiche di cui all'art. 6, comma 1, ivi comprese quelle sull'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse a livello avanzato, nonché sull'uso di una lingua straniera, a livello B1 del quadro comune europeo di riferimento, prescelta dal candidato tra francese, inglese, tedesco e spagnolo».

Prevedeva ancora, come prove di concorso vere e proprie, due prove scritte, su argomenti liberamente scelti dalla commissione, l'una vertente su «su tematiche relative ai sistemi formativi e agli ordinamenti degli studi in Italia e nei Paesi dell'Unione europea, alle modalità di conduzione delle organizzazioni complesse, oltre che alle specifiche aree giuridico-amministrativo-finanziaria, socio-psicopedagogica, organizzativa, relazionale e comunicativa», la seconda consistente «nella risoluzione di un caso relativo alla gestione dell'istituzione scolastica con particolare riferimento alle strategie di direzione anche in rapporto alle esigenze formative del territorio», il tutto seguito da un colloquio interdisciplinare su tutte le materie di esame.

Non dissimile la disciplina ora vigente, poiché ai sensi dell'art. 17 d. legge 12 settembre 2013, n. 104 il concorso si svolge mediante un corso concorso che «può comprendere una prova preselettiva e comprende una o più prove scritte, cui sono ammessi tutti coloro che superano l'eventuale preselezione, e una prova orale, a cui segue la valutazione dei titoli».

Si tratta comunque di prove il cui livello di difficoltà è significativamente superiore a quello della prova prevista in via ordinaria dalla procedura in esame, e il rilievo vale a maggior ragione per la prova speciale prevista dal comma 90, che è limitata ad una «prova orale sull'esperienza maturata» da parte dei vincitori del concorso 2011 i quali abbiano già prestato servizio nell'amministrazione.



Sotto tale profilo, non sembra assicurata un'adeguata valutazione della professionalità del dirigente nei termini richiesti da codesta Corte.

21. Il Collegio dubita altresì della conformità del comma 8 lettera *b)* all'art. 6 paragrafo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, che prevede il diritto ad un equo processo, ed assume rango costituzionale nel nostro ordinamento ai sensi dell'art. 117 Cost. così come ritenuto da codesta Corte a partire dalle note sentenze 24 ottobre 2007, nn. 347 e 348.

La giurisprudenza della Corte europea ha infatti chiarito – per tutte le decisioni 28 ottobre 1999 Zelinski e sez. II 7 giugno 2001 Agrati, che sussiste la violazione del diritto ad un equo processo sancito dalla norma citata, laddove il legislatore nazionale intervenga adottando una legge a contenuto interpretativo diretta ad influire su di un procedimento giurisdizionale in corso, senza che detto intervento normativo sia sorretto da motivi imperativi di interesse pubblico.

22. In tali termini, il comma 88, lettera *b)* della normativa in esame, come si è visto, consente a coloro i quali abbiano in corso un contenzioso non ancora definito relativo ai concorsi 2004 e 2006 di partecipare per ciò solo alla procedura selettiva riservata in esame.

In tal modo, attribuisce loro la possibilità di conseguire il bene della vita cui aspirano nel giudizio in corso con modalità più agevoli di quelle ordinarie e senza riguardo all'esito del giudizio stesso, interferendo così con l'esito relativo.

Si rinvia a quanto già detto sulla procedura in generale per evidenziare che ciò accade senza alcun particolare motivo di interesse pubblico.

23. Alla luce delle considerazioni che precedono appare pertanto in via principale rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 commi da 87 a 90 della legge n. 107/2015 sotto il profilo del rispetto degli articoli 3, 51 comma 1 prima parte, 97 comma 4 Cost. nonché 117 Cost. in relazione all'art. 6 paragrafo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo.

24. Si esamina in secondo luogo la questione di legittimità costituzionale del solo comma 88 dell'art. 1 della citata legge n. 107/2015, che come si è detto ad avviso del Collegio si pone in via subordinata, ovvero per il caso in cui l'intervento legislativo di che trattasi venga ritenuto in sé legittimo.

25. In punto rilevanza, si richiama quanto detto a proposito della questione principale. La norma in questione è sicuramente applicabile alla fattispecie in esame.

Come si è detto, infatti, la legittimità dell'atto impugnato, e quindi la legittimità dell'esclusione dei ricorrenti dalla procedura straordinaria di reclutamento di cui si tratta, stanno e cadono con la legittimità costituzionale della norma del comma 89, che non prevede la loro partecipazione.

In dipendenza dall'accoglimento o non accoglimento della questione, pertanto, il ricorso va accolto ovvero respinto.

26. Anche la questione di legittimità costituzionale ulteriore di che trattasi, nell'ipotesi di legittimità della complessiva procedura straordinaria, risulta non manifestamente infondata.

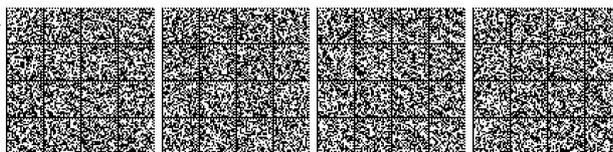
Il Collegio dubita infatti che sia conforme a ragionevolezza, e quindi all'art. 3 Cost., la disparità di trattamento fra i soggetti di cui alla lettera *a)* e quelli di cui alla lettera *b)* del comma 88 in esame.

Come evidenziato anche dalla parte ricorrente, per effetto delle norme in questione, i soggetti che hanno partecipato ai concorsi 2004 e 2006 possono accedere alla procedura riservata per il solo fatto di aver presentato ricorso giurisdizionale.

Invece, i soggetti i quali hanno partecipato al concorso 2011 possono accedere alla procedura in questione, in sintesi, solo se abbiano superato le relative prove.

La difesa dell'amministrazione, condivisa sul punto dal Giudice di primo grado, ha rilevato si tratta di situazioni verificatesi in epoche diverse, e quindi un maggior favore per quelle più risalenti sarebbe ragionevole e giustificato.

Osserva però il Collegio in contrario che le esigenze di interesse pubblico indicate dalla legge, se si ritenessero valide, sarebbero identiche per entrambe le situazioni, e non appaiono graduate in ragione del fatto che una vicenda risalga ad epoca più o meno lontana nel tempo dell'altra.



27. Alla luce delle considerazioni che precedono, appare pertanto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 88 della legge n. 107/2015 sotto il profilo del rispetto dell'art. 3 Cost, il che come detto presuppone la legittimità complessiva della procedura straordinaria cui il comma si riferisce.

28. Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Consiglio di Stato è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

29. Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite e notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), pronunciando nei ricorsi riuniti nn. 271/2017 e 1335/2017 R.G. così provvede:*

a) *dichiara in principalità rilevante e non manifestamente infondata sotto i profili di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 87 a 90 della legge 13 luglio 2015, n. 107, nella parte in cui prevedono una procedura di immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici riservata, ai sensi del comma 88 citato, lettere a) e b), ai soli soggetti i quali risultino essere già vincitori ovvero utilmente collocati nelle graduatorie ovvero i quali abbiano superato positivamente tutte le fasi di procedure concorsuali successivamente annullate in sede giurisdizionale nell'ambito del concorso per il reclutamento di dirigenti scolastici indetto con D.D. 13 luglio 2011, nonché ai soggetti i quali abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito dei concorsi per il reclutamento di dirigenti scolastici indetti con il D.D. 22 novembre 2004 e con il decreto ministeriale 3 ottobre 2006;*

b) *dichiara, per il caso di ritenuta infondatezza della questione di cui sopra, rilevante e non manifestamente infondata ai sensi di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 88 della legge 13 luglio 2015, n. 107, nella parte in cui non consente la partecipazione alla procedura di immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici riservata ai soggetti previsti dalla norma in questione anche a coloro i quali abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito del concorso per il reclutamento di dirigenti scolastici indetto con D.D. 13 luglio 2011;*

c) *dispone la sospensione del presente giudizio davanti al Consiglio di Stato e ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

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

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 4 maggio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente;

Bernhard Lageder, consigliere;

Marco Buricelli, consigliere;

Oreste Mario Caputo, consigliere;

Francesco Gambato Spisani, consigliere, estensore.

*Il Presidente:* SANTORO

*L'estensore:* GAMBATO SPISANI



## N. 174

*Ordinanza del 21 giugno 2017 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Montalbano Mariacristina ed altri contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altri*

**Istruzione - Istruzione pubblica - Dirigenti scolastici - Procedura di immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici riservata ai soggetti già vincitori ovvero utilmente collocati nelle graduatorie ovvero che abbiano superato positivamente tutte le fasi concorsuali successivamente annullate in sede giurisdizionale relative al concorso indetto con decreto direttoriale del 13 luglio 2011, nonché ai soggetti che abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito del contenzioso riferito ai concorsi indetti con decreto direttoriale del 22 novembre 2004 e con D.M. 3 ottobre 2006.**

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, commi 87, 88, e in particolare, lett. *b*), 89 e 90.

**In subordine: Istruzione - Istruzione pubblica - Dirigenti scolastici - Procedura di immissione riservata nei ruoli dei dirigenti scolastici - Preclusione della partecipazione ai soggetti che abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito del concorso per reclutamento di dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale del 13 luglio 2011.**

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, comma 88.

## IL CONSIGLIO DI STATO

## IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 243 del 2017, proposto dai signori:

Mariacristina Montalbano, Marco Mantisi, Anna Maria Pia Bruno, Angela Sapio, Giosue' Marotta, Gianfranco Mancuso, Giuseppe Amato, Rossana Neri, Angela Rita Iovino, Ermelinda Giovanna Cuffaro, Carmela Marrella, Olivia Serra, Serena Serra, Maria Cantone, Rosalia Cotilluzzo, rappresentati e difesi dall'avvocato Girolamo Rubino, con domicilio eletto presso lo studio Fabrizio Paoletti in Roma, via Maresciallo Pilsudski 118;

Contro il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e l'Ufficio scolastico regionale per la Sicilia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi 12;

nei confronti dei signori Nunzia Grillo, Daniela Mercante e Franco Ferrara, non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 843 del 2017, proposto dai signori:

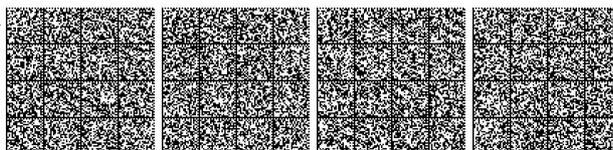
Rosmery Inzerra, Maria Giuseppa Marchisotta, Silvia Di Lisi, Santa Longo, Giuseppa Conti, Lucia La Fata, Gioacchino Chimenti, Marilena Anello, Mariella Misuraca, Maria Florianna Calia, Quintino Lupo, Loredana Lupo, Giuseppa Mannelli, Daniela Angileri, rappresentati e difesi dall'avvocato Girolamo Rubino, con domicilio eletto presso lo studio Fabrizio Paoletti in Roma, via Maresciallo Pilsudski 118;

contro:

il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, nella persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

l'Ufficio scolastico regionale per la Sicilia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

nei confronti dei signori Nunzia Grillo, Daniela Mercante, Franco Ferrara non costituiti in giudizio;



per la riforma previa tutela cautelare della sentenza del Tribunale amministrativo regionale Lazio, sede di Roma, sezione III-bis, 12 luglio 2016 n. 7999, resa fra le parti, con la quale è stato respinto il ricorso n. 12444/2015, proposto per l'annullamento: a) del decreto ministeriale 20 luglio 2015 n. 499 del Ministero dell'istruzione, università e ricerca - MIUR, concernente le modalità del corso intensivo di formazione e della relativa prova finale per l'accesso al ruolo dei dirigenti scolastici, nella parte in cui esclude dal corso i ricorrenti; b) del decreto 16 settembre 2015 n. 13881 dell'Ufficio scolastico regionale - USR per la Sicilia, di approvazione della graduatoria generale di merito relativa alla procedura per l'immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici, nella parte in cui non vi include i ricorrenti;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca e dell'Ufficio scolastico regionale Sicilia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 maggio 2017 il Cons. Francesco Gambato Spisani e uditi per le parti l'avvocato Francesco Paoletti per delega dell'avv. Girolamo Rubino e l'avvocato dello Stato Marco Stigliano Messuti;

1. Nell'ultimo quindicennio, il MIUR ha indetto più procedure concorsuali per il reclutamento di dirigenti scolastici per la scuola primaria, per la scuola secondaria di primo e di secondo grado e per gli istituti educativi.

2. Rilevano in particolare ai fini di questo processo i concorsi indetti rispettivamente con decreto direttoriale del MIUR 22 novembre 2004, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 4ª Serie speciale - n. 94 del 26 novembre 2004; con decreto del Ministro 3 ottobre 2006, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 4ª Serie speciale - n. 76 del 6 ottobre 2006 e con decreto direttoriale del MIUR 13 luglio 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 4ª Serie speciale - n. 56 del 15 luglio 2011.

Ciascuno di questi concorsi, infatti, ha dato luogo ad un ampio contenzioso giurisdizionale, che ha portato anche, nel caso del concorso indetto con D.D. 22 novembre 2004, ad una rinnovazione della parte di procedura svoltasi presso l'Ufficio scolastico regionale - USR per la Sicilia disposta con un intervento legislativo, ai sensi dell'art. 1 della legge 3 dicembre 2010, n. 202.

3. I ricorrenti appellanti, come è pacifico in causa, hanno in particolare partecipato alle prove svolte per la regione Sicilia nell'ambito del concorso indetto con D.D. 13 luglio 2011, hanno ravvisato nel relativo svolgimento alcune asserite irregolarità e, a tutela delle loro posizioni giuridiche, hanno impugnato il relativo esito avanti il Giudice amministrativo, con ricorsi che risultano non ancora definiti alla data dei fatti che hanno dato luogo a questo giudizio ulteriore (si veda il certificato di pendenza rilasciato il 31 luglio 2015, doc. 5 in primo grado ricorrente appellante).

4. Più di recente, il legislatore ha inteso intervenire sulla complessiva situazione creatasi, di cui si è appena detto, con la legge 13 luglio 2015, n. 107, che all'art. 1, commi da 87 a 90 prevede una serie di norme specifiche.

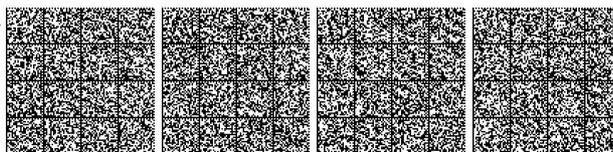
In dettaglio, il comma 87 prevede che «Al fine di tutelare le esigenze di economicità dell'azione amministrativa e di prevenire le ripercussioni sul sistema scolastico dei possibili esiti del contenzioso pendente relativo ai concorsi per dirigente scolastico di cui al comma 88, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di svolgimento di un corso intensivo di formazione e della relativa prova scritta finale, volto all'immissione dei soggetti di cui al comma 88 nei ruoli dei dirigenti scolastici. Alle attività di formazione e alle immissioni in ruolo si provvede, rispettivamente, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e a valere sulle assunzioni autorizzate per effetto dell'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni».

Il successivo comma 88 prevede poi che tale procedura straordinaria riguardi due distinte categorie di soggetti.

La prima, prevista alla lettera a), comprende coloro i quali siano «già vincitori ovvero utilmente collocati nelle graduatorie» ovvero «abbiano superato positivamente tutte le fasi di procedure concorsuali successivamente annullate in sede giurisdizionale» nell'ambito del concorso indetto con D.D. 13 luglio 2011.

La seconda categoria, prevista alla lettera b), comprende invece coloro i quali «abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della presente legge, alcuna sentenza definitiva» nell'ambito dei due restanti concorsi di cui si è detto, ovvero quelli indetti con il D.D. 22 novembre 2004 e con il decreto ministeriale 3 ottobre 2006.

Completano l'intervento legislativo due commi ulteriori.



Il comma 89 mantiene aperte le relative graduatorie regionali sino alla conclusione della procedura straordinaria, ovvero testualmente dispone: «Le graduatorie regionali, di cui al comma 1-bis dell'art. 17 del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104 convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2013, n. 128, e successive modificazioni, nelle regioni in cui, alla data di adozione del decreto di cui al comma 87 del presente articolo, sono in atto i contenziosi relativi al concorso ordinario per il reclutamento di dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca 13 luglio 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 4ª Serie speciale - n. 56 del 15 luglio 2011, rimangono aperte in funzione degli esiti dei percorsi formativi di cui al medesimo comma 87».

Il comma 90 istituisce una sessione speciale di esame, con una prova differenziata, per soggetti di cui alla citata lettera *a*), ovvero i vincitori e i soggetti collocati in graduatoria nel concorso indetto con il D.D. 13 luglio 2011, i quali in aggiunta abbiano «prestato servizio con contratti di dirigente scolastico» nell'anno scolastico 2014/2015, possano cioè vantare anche una esperienza «sul campo». Testualmente, il comma infatti dispone: «Per le finalità di cui al comma 87, oltre che per quelle connesse alla valorizzazione di esperienze professionali già positivamente formate e impiegate, i soggetti di cui al comma 88, lettera *a*), che, nell'anno scolastico 2014/2015, hanno prestato servizio con contratti di dirigente scolastico, sostengono una sessione speciale di esame consistente nell'espletamento di una prova orale sull'esperienza maturata, anche in ordine alla valutazione sostenuta, nel corso del servizio prestato. A seguito del superamento di tale prova con esito positivo, sono confermati i rapporti di lavoro instaurati con i predetti dirigenti scolastici.».

In attuazione delle norme di legge appena illustrate, è stato emanato il decreto ministeriale 20 luglio 2015, n. 499, che ha appunto indice la procedura straordinaria, ovvero il corso intensivo con prova scritta finale.

5. I ricorrenti appellanti hanno, come si è detto, partecipato tutti al concorso indetto con il D.D. 13 luglio 2011, ma non sono risultati vincitori, non si sono collocati in graduatoria, e nemmeno hanno superato positivamente le fasi del concorso stesso.

Di conseguenza, non sono di per sé legittimati a partecipare alla procedura straordinaria indetta con il citato decreto ministeriale n. 499/2015, perché non rientrano nella categoria prevista dalla lettera *a*) del comma 88 della legge.

D'altro canto, si tratta di soggetti i quali hanno impugnato gli atti del concorso in questione; si trovano quindi in una situazione con profili di similarità rispetto a quella valorizzata dalla lettera *b*) del comma 88, ma solo con riferimento agli altri due concorsi considerati, ovvero quelli indetti con il D.D. 22 novembre 2004 e con il decreto ministeriale 3 ottobre 2006.

In altre parole, i ricorrenti appellanti, se avessero partecipato a questi due concorsi, in virtù del ricorso presentato, avrebbero potuto accedere alla procedura straordinaria di reclutamento indetta oggi; avendo invece partecipato al concorso indetto con il D.D. 13 luglio 2011 ne sono esclusi, anche se hanno presentato ricorso.

6. Per tal ragione, hanno impugnato in primo grado il decreto ministeriale n. 499/2015, oltre all'atto conseguente di approvazione della graduatoria finale, e ne hanno sostenuto l'illegittimità perché incostituzionali sarebbero le norme di legge che esso attua. Hanno infatti chiesto al Giudice adito di sollevare la questione di illegittimità costituzionale del comma 88 dell'art. 1 della legge n. 107/2015 nella parte in cui non prevede che anche coloro i quali abbiano semplicemente impugnato gli atti del concorso indetto con D.D. 13 luglio 2011 possano accedere alla procedura straordinaria, al pari di quanto avviene per chi abbia impugnato gli atti dei concorsi indetti con il D.D. 22 novembre 2004 e con il decreto ministeriale 3 ottobre 2006. Ciò in relazione agli articoli 2, 3 e 97 della Costituzione, ovvero per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza.

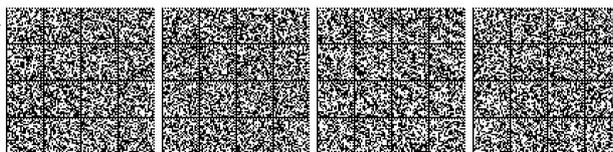
7. Con la sentenza indicata in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale ha respinto il ricorso, ritenendo la questione manifestamente infondata.

8. Contro tale sentenza, i ricorrenti in primo grado, con due impugnazioni separate, rubricate ai nn. 843/2017 e 243/2017 di R.G. di questo Giudice, hanno proposto appello, contenente un unico motivo, che ripropone la questione di incostituzionalità dedotta in primo grado.

In entrambi i ricorsi, l'amministrazione si è costituita, con memorie 1º marzo 2017 nel ricorso n. 843/2017 e 2 marzo 2017 nel ricorso n. 243/2017, ed ha chiesto che gli appelli siano respinti.

Alla Camera di consiglio del giorno 23 marzo 2017, sempre per entrambi i ricorsi, le istanze cautelari sono state riunite al merito, fissato per la successiva udienza pubblica del giorno 4 maggio 2017, alla quale la Sezione ha trattenuto i ricorsi in decisione.

9. All'esito, la Sezione ritiene in via principale di sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui all'intero intervento legislativo in questione, ovvero dei riportati commi da 87 a 90 dell'art. 1 della legge n. 107/2015, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata



La Sezione ritiene poi, in via subordinata, ovvero per il caso in cui la questione di cui sopra venga ritenuta non fondata, di sollevare, la questione di legittimità costituzionale del solo comma 88 dell'art. 1 della citata legge n. 107/2015, ritenendola parimenti rilevante e non manifestamente infondata, e aderisce in tal senso all'istanza dei ricorrenti appellanti

Il tutto per le ragioni di seguito esposte.

10. Si esamina in primo luogo la questione di legittimità costituzionale relativa all'intero intervento legislativo di cui si tratta.

11. In proposito, il Collegio osserva che la questione è rilevante, perché le norme citate sono certamente applicabili alla fattispecie oggetto del giudizio.

Il decreto ministeriale impugnato, come s'è detto, applica puramente e semplicemente le norme in questione, e quindi, con ogni evidenza, sta e cade con la legittimità costituzionale delle stesse, nei termini che seguono.

Come si è detto, i ricorrenti appellanti hanno a suo tempo partecipato ad un concorso per il reclutamento di dirigenti scolastici, hanno impugnato i relativi esiti avanti il Giudice amministrativo e sono ancora in attesa di una decisione, dalla quale, in sintesi estrema, sperano di ottenere un posto di lavoro.

Ciò posto, le norme in questione consentono, sempre in sintesi, ai soggetti ai quali esse si riferiscono di partecipare ad una procedura ulteriore — rispetto a quelle contestate per le quali il contenzioso non è definito — e quindi attribuiscono loro una possibilità ulteriore di conseguire il bene della vita cui aspirano.

Nel caso in cui esse venissero dichiarate incostituzionali, tale possibilità verrebbe meno, perché ne sarebbe in tutto caducato il decreto attuativo qui impugnato, fondato esclusivamente su di esse, e la procedura ulteriore più non esisterebbe.

Si verte infatti in un caso in cui la norma soggetta al giudizio di incostituzionalità non si limita a regolare le modalità di esercizio di un potere preesistente, ma ne costituisce l'unica fonte.

Pertanto, il provvedimento che di essa fa applicazione può e deve essere dichiarato nullo d'ufficio dal Giudice della sua impugnazione, a prescindere dal fatto che le parti abbiano articolato una specifica censura sul punto: così per tutte C.d.S. sez. IV 3 marzo 2014, n. 993 e 30 novembre 2010, n. 8363.

Il ricorso dovrebbe pertanto essere senz'altro respinto, poiché domanda l'annullamento del decreto impugnato non al fine di far caducare l'intera procedura, ma al solo fine di farvi ammettere i ricorrenti appellanti, il che presuppone la validità ed efficacia della procedura stessa.

12. Nel caso opposto in cui, invece, le norme in questione venissero, nella loro globalità, dichiarate conformi a Costituzione, dovrebbe, ad avviso di questo Giudice, essere esaminata la questione di legittimità ulteriore, sollevata in via di subordinate, sulla quale in dettaglio più avanti.

Per quanto qui immediatamente interessa, si porrebbe allora l'alternativa che segue.

Nel caso in cui la questione di legittimità subordinata, quella appunto relativa al solo comma 89, venisse dichiarata fondata, i ricorrenti appellanti avrebbero titolo a partecipare alla procedura ulteriore, e quindi il loro ricorso, fondato unicamente su tale profilo di incostituzionalità, dovrebbe senz'altro essere accolto.

Nel caso inverso, invece, in cui la questione relativa al solo comma 89, venisse dichiarata non fondata, i ricorrenti appellanti non potrebbero partecipare alla procedura ulteriore, perché legittimo sarebbe l'atto che li esclude.

Il ricorso andrebbe quindi respinto, ma con una motivazione diversa rispetto a quella di cui sopra, ovvero perché la procedura stessa è in sé legittima, anche quanto all'esclusione.

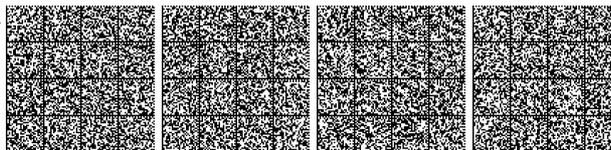
La rilevanza della questione, pertanto, viene in ogni caso confermata.

13. La questione di legittimità costituzionale di che trattasi risulta altresì non manifestamente infondata, per le ragioni che seguono.

14. È di tutta evidenza che le norme di legge appena descritte rientrano nella categoria delle cd leggi provvedimento, ovvero di quelle leggi le quali incidono su un numero determinato e limitato di destinatari, e presentano un contenuto particolare e concreto: per la definizione, si veda per tutte Corte costituzionale 20 novembre 2013, n. 275.

È infatti evidente che destinatari delle norme in questione sono solamente quei soggetti, i quali hanno partecipato alle procedure concorsuali indicate, con gli esiti di cui si è detto, persone che, in teoria, potrebbero essere indicate anche nominativamente.

Ciò posto, per costante giurisprudenza della Corte, le leggi provvedimento non sono di per sé contrarie alla Costituzione, la quale non contiene alcuna riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto; devono però sottostare «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio»: così ancora la citata sentenza n. 275/2013.



15. Applicando tali principi al caso di specie, il Collegio dubita della conformità delle norme in esame al disposto degli articoli 3, 51 e 97 ultimo comma Cost.

In particolare, com'è noto, l'art. 51 comma 1 prima parte dispone che «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge».

Il principio di uguaglianza è poi stabilito in generale dall'art. 3.

Infine, l'art. 97 comma 4 prevede che «Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

16. La giurisprudenza di codesta Corte interpreta il requisito del «pubblico concorso» di cui all'art. 97, comma 4 nel senso che esso sia rispettato ove l'accesso al pubblico impiego avvenga per mezzo di una procedura con tre requisiti di massima, sui quali, fra le molte, Corte costituzionale 24 giugno 2010, n. 225 e 13 novembre 2009, n. 293.

In primo luogo, essa deve essere aperta, nel senso che vi possa partecipare il maggior numero possibile di cittadini.

In secondo luogo, deve trattarsi di una procedura di tipo comparativo, volta cioè a selezionare i migliori fra gli aspiranti.

Infine, deve trattarsi di una procedura congrua, nel senso che essa deve consentire di verificare che i candidati posseggano la professionalità necessaria a svolgere le mansioni caratteristiche, per tipologia e livello, del posto di ruolo che aspirano a ricoprire.

Ne consegue, pertanto, che è costituzionalmente illegittima la previsione di una procedura di reclutamento ristretta la quale limiti in modo irragionevole la possibilità di accesso dall'esterno.

17. Sempre la giurisprudenza di codesta Corte ha affermato che la regola del pubblico concorso ammette eccezioni «rigorose e limitate» – così per tutte la citata sentenza n. 293/2009, subordinate a due requisiti.

In primo luogo, esse devono rispondere ad una «specifica necessità funzionale» dell'amministrazione, ovvero a «peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico», come detto sempre nella sentenza n. 293/2009. In proposito, è stato chiarito che non integrano valide ragioni di interesse pubblico né l'esigenza di consolidare il precariato né quella di venire incontro a personali aspettative degli aspiranti – così Corte costituzionale 3 marzo 2006, n. 81 — né tantomeno esigenze strumentali di gestione del personale da parte dell'amministrazione – come ritenuto da Corte costituzionale 4 giugno 2010, n. 195. Al contrario, un concorso riservato può essere giustificato solo quando si tratti di esigenze desumibili da funzioni svolte dall'amministrazione, così sempre la sentenza n. 195/2010, e in particolare quando si tratti di consolidare specifiche professionalità che non si potrebbero acquisire all'esterno dell'amministrazione, e quindi giustificano che ci si rivolga solo a chi già ne è dipendente in una data posizione, come affermato dalla sentenza n. 293/2009.

In secondo luogo, le eccezioni alla regola del pubblico concorso devono prevedere comunque adeguati accorgimenti idonei a garantire la professionalità del personale assunto, come ritenuto, sempre fra le molte, da Corte costituzionale 29 aprile 2010, n. 149. Con particolare riguardo all'assunzione di dirigenti, rilevante rispetto al caso di specie, che concerne dirigenti scolastici, è stato poi ritenuto che devono essere previste «procedure imparziali e obiettive di verifica dell'attività svolta, per la valutazione di idoneità ad altri incarichi dirigenziali, in grado di garantire la selezione dei migliori», e che in tal senso non basterebbe un generico rinvio al «particolare successo» con il quale l'aspirante avesse svolto un precedente incarico: così Corte costituzionale 9 novembre 2006, n. 363.

18. Nel caso di specie, i parametri appena delineati appaiono non rispettati.

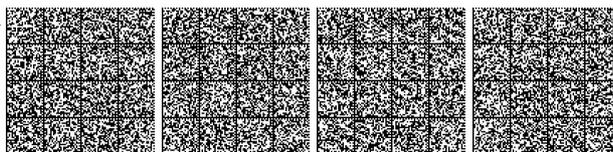
La procedura di cui alle norme in esame rappresenta all'evidenza un'eccezione alla regola del pubblico concorso, perché come si è detto è aperta soltanto a soggetti ben determinati, e non alla generalità degli aspiranti in possesso dei requisiti di professionalità richiesti per il ruolo da ricoprire, e non è sorretta dai presupposti necessari per legittimarla.

19. La procedura in esame appare in primo luogo istituita in assenza delle peculiari ragioni di interesse pubblico richieste per giustificarla.

In proposito, è sufficiente osservare il modo in cui è determinata la platea dei possibili partecipanti.

Il concorso riservato riguarda anzitutto i soggetti che abbiano superato le prove del concorso 2011: ciò da un lato non ne garantisce la particolare professionalità attuale, trattandosi di risultato risalente nel tempo; dall'altro non costituisce un'ipotesi di particolare professionalità che l'amministrazione non potrebbe acquisire in altro modo.

Il concorso riservato riguarda poi i soggetti che abbiano in corso un contenzioso relativo alle prove dei concorsi 2004 e 2006, e ciò dipende da circostanze casuali, che oltretutto nulla hanno a che vedere con la professionalità dell'aspirante.



Non si rinvengono poi, contrariamente a quanto indicato dal testo di legge, particolari «esigenze di economicità dell'azione amministrativa e di prevenire le ripercussioni sul sistema scolastico dei possibili esiti del contenzioso pendente», dato che non si spiega come la procedura risulterebbe più economica rispetto ad un reclutamento secondo le regole ordinarie, e si trascura che l'impatto delle decisioni giudiziarie sull'organizzazione amministrativa è in generale fisiologico nel sistema e come tale non postula la necessità di interventi correttivi del legislatore.

Di contro, la procedura in esame appare maggiormente ispirata all'intento di tutelare aspettative dei soggetti coinvolti, che come si è detto non vale a legittimarla.

20. La procedura in esame appare poi strutturata in modo non idoneo a garantire la selezione di soggetti adatti al ruolo da ricoprire.

Come si è detto, le norme denunciate prevedono anzitutto, per la generalità dei destinatari, che le prove di concorso da affrontare consistano in un «corso intensivo di formazione» e nella «relativa prova scritta finale».

Il decreto ministeriale applicativo n. 499/2015 chiarisce poi che il corso di formazione ha la durata di ottanta ore complessive, può essere validamente frequentato anche per sole sessantacinque ore, e dà accesso ad una prova scritta unica, che consiste nella trattazione di un argomento individuato dalla commissione fra quelli oggetto del corso.

Di contro, il reclutamento ordinario dei dirigenti scolastici era disciplinato in via ordinaria dal comma 618 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per cui: «Con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definite le modalità delle procedure concorsuali per il reclutamento dei dirigenti scolastici secondo i seguenti principi: cadenza triennale del concorso su tutti i posti vacanti nel triennio; unificazione dei tre settori di dirigenza scolastica; accesso aperto al personale docente ed educativo delle istituzioni scolastiche ed educative statali, in possesso di laurea, che abbia maturato dopo la nomina in ruolo un servizio effettivamente prestato di almeno cinque anni; previsione di una preselezione mediante prove oggettive di carattere culturale e professionale, in sostituzione dell'attuale preselezione per titoli; svolgimento di una o più prove scritte, cui sono ammessi tutti coloro che superano la preselezione; effettuazione di una prova orale; valutazione dei titoli; formulazione della graduatoria di merito; periodo di formazione e tirocinio, di durata non superiore a quattro mesi, nei limiti dei posti messi a concorso, con conseguente soppressione dell'aliquota aggiuntiva del 10 per cento. Con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento previsto dal presente comma sono abrogate le disposizioni vigenti con esso incompatibili, la cui ricognizione è affidata al regolamento medesimo.».

Il regolamento in questione, decreto del Presidente della Repubblica 10 luglio 2008, n. 140, prevedeva poi una prova di preselezione consistente nel «superamento di una prova oggettiva a carattere culturale e professionale. La prova consiste in un congruo numero di quesiti diretti all'accertamento delle conoscenze di base per l'espletamento della funzione dirigenziale in relazione alle tematiche di cui all'art. 6, comma 1, ivi comprese quelle sull'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse a livello avanzato, nonché sull'uso di una lingua straniera, a livello B1 del quadro comune europeo di riferimento, prescelta dal candidato tra francese, inglese, tedesco e spagnolo».

Prevedeva ancora, come prove di concorso vere e proprie, due prove scritte, su argomenti liberamente scelti dalla commissione, l'una vertente su «su tematiche relative ai sistemi formativi e agli ordinamenti degli studi in Italia e nei Paesi dell'Unione europea, alle modalità di conduzione delle organizzazioni complesse, oltre che alle specifiche aree giuridico-amministrativo-finanziaria, socio-psicopedagogica, organizzativa, relazionale e comunicativa», la seconda consistente «nella risoluzione di un caso relativo alla gestione dell'istituzione scolastica con particolare riferimento alle strategie di direzione anche in rapporto alle esigenze formative del territorio», il tutto seguito da un colloquio interdisciplinare su tutte le materie di esame.

Non dissimile la disciplina ora vigente, poiché ai sensi dell'art. 17 decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104 il concorso si svolge mediante un corso concorso che «può comprendere una prova preselettiva e comprende una o più prove scritte, cui sono ammessi tutti coloro che superano l'eventuale preselezione, e una prova orale, a cui segue la valutazione dei titoli».

Si tratta comunque di prove il cui livello di difficoltà è significativamente superiore a quello della prova prevista in via ordinaria dalla procedura in esame, e il rilievo vale a maggior ragione per la prova speciale prevista dal comma 90, che è limitata ad una «prova orale sull'esperienza maturata» da parte dei vincitori del concorso 2011 i quali abbiano già prestato servizio nell'amministrazione.



Sotto tale profilo, non sembra assicurata un'adeguata valutazione della professionalità del dirigente nei termini richiesti da codesta Corte.

21. Il Collegio dubita altresì della conformità del comma 8, lettera *b*) all'art. 6, paragrafo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, che prevede il diritto ad un equo processo, ed assume rango costituzionale nel nostro ordinamento ai sensi dell'art. 117 Cost. così come ritenuto da codesta Corte a partire dalle note sentenze 24 ottobre 2007, nn. 347 e 348.

La giurisprudenza della Corte europea ha infatti chiarito – per tutte le decisioni 28 ottobre 1999 Zelinski e sez. II 7 giugno 2001 Agrati, che sussiste la violazione del diritto ad un equo processo sancito dalla norma citata, laddove il legislatore nazionale intervenga adottando una legge a contenuto interpretativo diretta ad influire su di un procedimento giurisdizionale in corso, senza che detto intervento normativo sia sorretto da motivi imperativi di interesse pubblico.

22. In tali termini, il comma 88, lettera *b*) della normativa in esame, come si è visto, consente a coloro i quali abbiano in corso un contenzioso non ancora definito relativo ai concorsi 2004 e 2006 di partecipare per ciò solo alla procedura selettiva riservata in esame.

In tal modo, attribuisce loro la possibilità di conseguire il bene della vita cui aspirano nel giudizio in corso con modalità più agevoli di quelle ordinarie e senza riguardo all'esito del giudizio stesso, interferendo così con l'esito relativo.

Si rinvia a quanto già detto sulla procedura in generale per evidenziare che ciò accade senza alcun particolare motivo di interesse pubblico.

23. Alla luce delle considerazioni che precedono appare pertanto in via principale rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 87 a 90 della legge n. 107/2015 sotto il profilo del rispetto degli articoli 3, 51 comma 1 prima parte, 97 comma 4 Cost. nonché 117 Cost. in relazione all'art. 6 paragrafo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo.

24. Si esamina in secondo luogo la questione di legittimità costituzionale del solo comma 88 dell'art. 1 della citata legge n. 107/2015, che come si è detto ad avviso del Collegio si pone in via subordinata, ovvero per il caso in cui l'intervento legislativo di che trattasi venga ritenuto in sé legittimo.

25. In punto rilevanza, si richiama quanto detto a proposito della questione principale. La norma in questione è sicuramente applicabile alla fattispecie in esame.

Come si è detto, infatti, la legittimità dell'atto impugnato, e quindi la legittimità dell'esclusione dei ricorrenti dalla procedura straordinaria di reclutamento di cui si tratta, stanno e cadono con la legittimità costituzionale delle norme del comma 89, che non prevede la loro partecipazione.

In dipendenza dall'accoglimento o non accoglimento della questione, pertanto, il ricorso va accolto ovvero respinto.

26. Anche la questione di legittimità costituzionale ulteriore di che trattasi, nell'ipotesi di legittimità della complessiva procedura straordinaria, risulta non manifestamente infondata.

Il Collegio dubita infatti che sia conforme a ragionevolezza, e quindi all'art. 3 Cost., la disparità di trattamento fra i soggetti di cui alla lettera *a*) e quelli di cui alla lettera *b*) del comma 88 in esame.

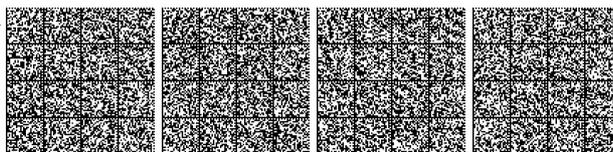
Come evidenziato anche dalla parte ricorrente, per effetto delle norme in questione, i soggetti che hanno partecipato ai concorsi 2004 e 2006 possono accedere alla procedura riservata per il solo fatto di aver presentato ricorso giurisdizionale.

Invece, i soggetti i quali hanno partecipato al concorso 2011 possono accedere alla procedura in questione, in sintesi, solo se abbiano superato le relative prove.

La difesa dell'amministrazione, condivisa sul punto dal Giudice di primo grado, ha rilevato si tratta di situazioni verificatesi in epoche diverse, e quindi un maggior favore per quelle più risalenti sarebbe ragionevole e giustificato.

Osserva però il Collegio in contrario che le esigenze di interesse pubblico indicate dalla legge, se si ritenessero valide, sarebbero identiche per entrambe le situazioni, e non appaiono graduate in ragione del fatto che una vicenda risalga ad epoca più o meno lontana nel tempo dell'altra.

27. Alla luce delle considerazioni che precedono, appare pertanto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 88 della legge n. 107/2015 sotto il profilo del rispetto dell'art. 3 Cost., il che come detto presuppone la legittimità complessiva della procedura straordinaria cui il comma si riferisce.



28. Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Consiglio di Stato è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

29. Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite e notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), pronunciando nei ricorsi riuniti nn. 243/2017 e 843/2017 R.G, così provvede:*

a) *dichiara in principalità rilevante e non manifestamente infondata sotto i profili di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 87 a 90 della legge 13 luglio 2015, n. 107, nella parte in cui prevedono una procedura di immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici riservata, ai sensi del comma 88 citato, lettere a) e b), ai soli soggetti i quali risultino essere già vincitori ovvero utilmente collocati nelle graduatorie ovvero i quali abbiano superato positivamente tutte le fasi di procedure concorsuali successivamente annullate in sede giurisdizionale nell'ambito del concorso per il reclutamento di dirigenti scolastici indetto con D.D. 13 luglio 2011, nonché ai soggetti i quali abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito dei concorsi per il reclutamento di dirigenti scolastici indetti con il D.D. 22 novembre 2004 e con il decreto ministeriale 3 ottobre 2006;*

b) *dichiara, per il caso di ritenuta infondatezza della questione di cui sopra, rilevante e non manifestamente infondata ai sensi di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 88 della legge 13 luglio 2015, n. 107, nella parte in cui non consente la partecipazione alla procedura di immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici riservata ai soggetti previsti dalla norma in questione anche a coloro i quali abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito del concorso per il reclutamento di dirigenti scolastici indetto con D.D. 13 luglio 2011;*

c) *dispone la sospensione del presente giudizio davanti al Consiglio di Stato e ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

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

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 4 maggio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente;

Bernhard Lageder, consigliere;

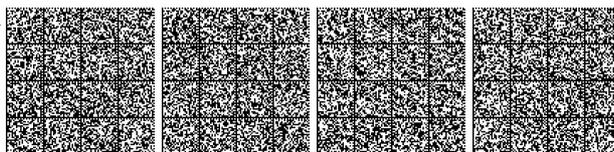
Marco Buricelli, consigliere;

Oreste Mario Caputo, consigliere;

Francesco Gambato Spisani, consigliere, estensore.

*Il Presidente:* SANTORO

*L'estensore:* GAMBATO SPISANI



## N. 175

*Ordinanza del 21 giugno 2017 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Rampello Simona ed altri contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altri*

**Istruzione - Istruzione pubblica - Dirigenti scolastici - Procedura di immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici riservata ai soggetti già vincitori ovvero utilmente collocati nelle graduatorie ovvero che abbiano superato positivamente tutte le fasi concorsuali successivamente annullate in sede giurisdizionale relative al concorso indetto con decreto direttoriale del 13 luglio 2011, nonché ai soggetti che abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito del contenzioso riferito ai concorsi indetti con decreto direttoriale del 22 novembre 2004 e con D.M. 3 ottobre 2006.**

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, commi 87, 88, e in particolare, lett. b), 89 e 90.

**In subordine: Istruzione - Istruzione pubblica - Dirigenti scolastici - Procedura di immissione riservata nei ruoli dei dirigenti scolastici - Preclusione della partecipazione ai soggetti che abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito del concorso per reclutamento di dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale del 13 luglio 2011.**

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, comma 88.

## IL CONSIGLIO DI STATO

## IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 237 del 2017, proposto dalle signore: Simona Rampello, Daniela Gemelli, Maria Francesca Licata, Maria Rita Meschis, Maria Gilda Gervasi, Maddalena Di Marco, Giuseppina Sparacino, rappresentate e difese dall'avvocato Girolamo Rubino, con domicilio eletto presso lo studio Fabrizio Paoletti in Roma, via Maresciallo Pilsudski, 118;

Contro il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca e l'ufficio scolastico regionale Sicilia - Direzione generale, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti di signori Nunzia Grillo, Daniela Mercante, Franco Ferrara, non costituiti in giudizio;

Per la riforma previa tutela cautelare della sentenza del TAR Lazio, sede di Roma, sezione III-bis, 12 luglio 2016 n. 8000, resa fra le parti, con la quale è stato respinto il ricorso n. 12443/2015, proposto per l'annullamento:

a) del decreto ministeriale 20 luglio 2015 n. 499 del Ministero dell'istruzione, università e ricerca - MIUR, concernente le modalità del corso intensivo di formazione e della relativa prova finale per l'accesso al ruolo dei dirigenti scolastici, nella parte in cui esclude dal corso i ricorrenti;

b) del decreto 16 settembre 2015 n. 13881 dell'ufficio scolastico regionale - USR per la Sicilia, di approvazione della graduatoria generale di merito relativa alla procedura per l'immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici, nella parte in cui non vi include i ricorrenti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca e dell'ufficio scolastico regionale Sicilia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 maggio 2017 il Cons. Francesco Gambato Spisani e uditi per le parti l'avvocato Francesco Paoletti per delega dell'avv. Girolamo Rubino e l'avvocato dello Stato Marco Stigliano Messuti;

I. Nell'ultimo quindicennio, il MIUR ha indetto più procedure concorsuali per il reclutamento di dirigenti scolastici per la scuola primaria, per la scuola secondaria di primo e di secondo grado e per gli istituti educativi.



2. Rilevano in particolare ai fini di questo processo i concorsi indetti rispettivamente con decreto direttoriale del MIUR 22 novembre 2004, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 4ª Serie speciale n. 94 del 26 novembre 2004; con decreto del Ministro 3 ottobre 2006, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 4ª Serie speciale n. 76 del 6 ottobre 2006 e con decreto direttoriale del MIUR 13 luglio 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 4ª Serie speciale n. 56 del 15 luglio 2011.

Ciascuno di questi concorsi, infatti, ha dato luogo ad un ampio contenzioso giurisdizionale, che ha portato anche, nel caso del concorso indetto con D.D. 22 novembre 2004, ad una rinnovazione della parte di procedura svoltasi presso l'ufficio scolastico regionale - USR per la Sicilia disposta con un intervento legislativo, ai sensi dell'art. 1 della legge 3 dicembre 2010 n. 202.

3. I ricorrenti appellanti, come è pacifico in causa, hanno in particolare partecipato alle prove svolte per la regione Sicilia nell'ambito del concorso indetto con D.D. 13 luglio 2011, hanno ravvisato nel relativo svolgimento alcune asserite irregolarità e, a tutela delle loro posizioni giuridiche, hanno impugnato il relativo esito avanti il Giudice amministrativo, con ricorsi che risultano non ancora definiti alla data dei fatti che hanno dato luogo a questo giudizio ulteriore (si veda il certificato di pendenza rilasciato il 31 luglio 2015, doc. 5 in primo grado ricorrente appellante).

4. Più di recente, il legislatore ha inteso intervenire sulla complessiva situazione creatasi, di cui si è appena detto, con la legge 13 luglio 2015 n. 107, che all'art. 1 commi da 87 a 90 prevede una serie di norme specifiche.

In dettaglio, il comma 87 prevede che «Al fine di tutelare le esigenze di economicità dell'azione amministrativa e di prevenire le ripercussioni sul sistema scolastico dei possibili esiti del contenzioso pendente relativo ai concorsi per dirigente scolastico di cui al comma 88, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di svolgimento di un corso intensivo di formazione e della relativa prova scritta finale, volto all'immissione dei soggetti di cui al comma 88 nei ruoli dei dirigenti scolastici. Alle attività di formazione e alle immissioni in ruolo si provvede, rispettivamente, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e a valere sulle assunzioni autorizzate per effetto dell'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni».

Il successivo comma 88 prevede poi che tale procedura straordinaria riguardi due distinte categorie di soggetti.

La prima, prevista alla lettera *a*), comprende coloro i quali siano «già vincitori ovvero utilmente collocati nelle graduatorie» ovvero «abbiano superato positivamente tutte le fasi di procedure concorsuali successivamente annullate in sede giurisdizionale» nell'ambito del concorso indetto con D.D. 13 luglio 2011.

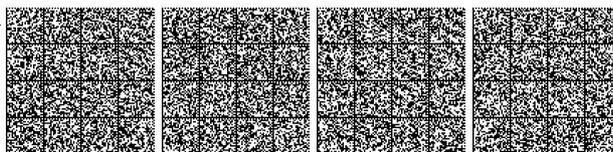
La seconda categoria, prevista alla lettera *b*), comprende invece coloro i quali «abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della presente legge, alcuna sentenza definitiva» nell'ambito dei due restanti concorsi di cui si è detto, ovvero quelli indetti con il D.D. 22 novembre 2004 e con il decreto ministeriale 3 ottobre 2006.

Completano l'intervento legislativo due commi ulteriori.

Il comma 89 mantiene aperte le relative graduatorie regionali sino alla conclusione della procedura straordinaria, ovvero testualmente dispone: «Le graduatorie regionali, di cui al comma *l-bis* dell'art. 17 del decreto-legge 12 settembre 2013 n. 104 convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2013 n. 128, e successive modificazioni, nelle regioni in cui, alla data di adozione del decreto di cui al comma 87 del presente articolo, sono in atto i contenziosi relativi al concorso ordinario per il reclutamento di dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca 13 luglio 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 4ª Serie speciale n. 56 del 15 luglio 2011, rimangono aperte in funzione degli esiti dei percorsi formativi di cui al medesimo comma 87».

Il comma 90 istituisce una sessione speciale di esame, con una prova differenziata, per soggetti di cui alla citata lettera *a*), ovvero i vincitori e i soggetti collocati in graduatoria nel concorso indetto con il D.D. 13 luglio 2011, i quali in aggiunta abbiano «prestato servizio con contratti di dirigente scolastico» nell'anno scolastico 2014/2015, possano cioè vantare anche una esperienza «sul campo». Testualmente, il comma infatti dispone: «Per le finalità di cui al comma 87, oltre che per quelle connesse alla valorizzazione di esperienze professionali già positivamente formate e impiegate, i soggetti di cui al comma 88, lettera *a*), che, nell'anno scolastico 2014/2015, hanno prestato servizio con contratti di dirigente scolastico, sostengono una sessione speciale di esame consistente nell'espletamento di una prova orale sull'esperienza maturata, anche in ordine alla valutazione sostenuta, nel corso del servizio prestato. A seguito del superamento di tale prova con esito positivo, sono confermati i rapporti di lavoro instaurati con i predetti dirigenti scolastici.».

In attuazione delle norme di legge appena illustrate, è stato emanato il decreto ministeriale 20 luglio 2015 n. 499, che appunto indice la procedura straordinaria, ovvero il corso intensivo con prova scritta finale.



5. I ricorrenti appellanti hanno, come si è detto, partecipato tutti al concorso indetto con il D.D. 13 luglio 2011, ma non sono risultati vincitori, non si sono collocati in graduatoria, e nemmeno hanno superato positivamente le fasi del concorso stesso.

Di conseguenza, non sono di per sé legittimati a partecipare alla procedura straordinaria indetta con il citato decreto ministeriale n. 499/2015, perché non rientrano nella categoria prevista dalla lettera *a*) del comma 88 della legge.

D'altro canto, si tratta di soggetti i quali hanno impugnato gli atti del concorso in questione; si trovano quindi in una situazione con profili di similarità rispetto a quella valorizzata dalla lettera *b*) del comma 88, ma solo con riferimento agli altri due concorsi considerati, ovvero quelli indetti con il D.D. 22 novembre 2004 e con il decreto ministeriale 3 ottobre 2006.

In altre parole, i ricorrenti appellanti, se avessero partecipato a questi due concorsi, in virtù del ricorso presentato, avrebbero potuto accedere alla procedura straordinaria di reclutamento indetta oggi; avendo invece partecipato al concorso indetto con il D.D. 13 luglio 2011 ne sono esclusi, anche se hanno presentato ricorso.

6. Per tal ragione, hanno impugnato in primo grado il decreto ministeriale n. 499/2015, oltre all'atto conseguente di approvazione della graduatoria finale, e ne hanno sostenuto l'illegittimità perché incostituzionali sarebbero le norme di legge che esso attua.

Hanno infatti chiesto al Giudice adito di sollevare la questione di illegittimità costituzionale del comma 88 dell'art. 1 della legge n. 107/2015 nella parte in cui non prevede che anche coloro i quali abbiano semplicemente impugnato gli atti del concorso indetto con D.D. 13 luglio 2011 possano accedere alla procedura straordinaria, al pari di quanto avviene per chi abbia impugnato gli atti dei concorsi indetti con D.D. 22 novembre 2004 e con il decreto ministeriale 3 ottobre 2006. Ciò in relazione agli articoli 2, 3 e 97 della Costituzione, ovvero per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza.

7. Con la sentenza indicata in epigrafe, il TAR ha respinto il ricorso, ritenendo la questione manifestamente infondata.

8. Contro tale sentenza, i ricorrenti in primo grado, con due impugnazioni separate, rubricate ai nn. 843/2017 e 243/2017 di R.G. di questo Giudice, hanno proposto appello, contenente un unico motivo, che propone la questione di incostituzionalità dedotta in primo grado.

In entrambi i ricorsi, l'amministrazione si è costituita, con memorie 1° marzo 2017 nel ricorso n. 843/2017 e 2 marzo 2017 nel ricorso n. 243/2017, ed ha chiesto che gli appelli siano respinti.

Alla camera di consiglio del giorno 23 marzo 2017, sempre per entrambi i ricorsi, le istanze cautelari sono state riunite al merito, fissato per la successiva udienza pubblica del giorno 4 maggio 2017, alla quale la Sezione ha trattenuto i ricorsi in decisione.

9. All'esito, la Sezione ritiene in via principale di sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui all'intero intervento legislativo in questione, ovvero dei riportati commi da 87 a 90 dell'art. 1 della legge n. 107/2015, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata.

La Sezione ritiene poi, in via subordinata, ovvero per il caso in cui la questione di cui sopra venga ritenuta non fondata, di sollevare, la questione di legittimità costituzionale del solo comma 88 dell'art. 1 della citata legge n. 107/2015, ritenendola parimenti rilevante e non manifestamente infondata, e aderisce in tal senso all'istanza dei ricorrenti appellanti.

Il tutto per le ragioni di seguito esposte.

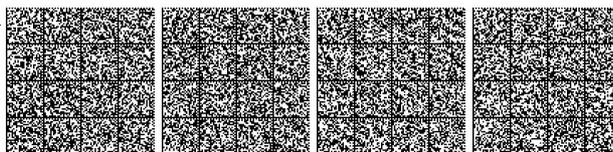
10. Si esamina in primo luogo la questione di legittimità costituzionale relativa all'intero intervento legislativo di cui si tratta.

11. In proposito, il Collegio osserva che la questione è rilevante, perché le norme citate sono certamente applicabili alla fattispecie oggetto del giudizio.

Il decreto ministeriale impugnato, come s'è detto, applica puramente e semplicemente le norme in questione, e quindi, con ogni evidenza, sta e cade con la legittimità costituzionale delle stesse, nei termini che seguono.

Come si è detto, i ricorrenti appellanti hanno a suo tempo partecipato ad un concorso per il reclutamento di dirigenti scolastici, hanno impugnato i relativi esiti avanti il Giudice amministrativo e sono ancora in attesa di una decisione, dalla quale, in sintesi estrema, sperano di ottenere un posto di lavoro.

Ciò posto, le norme in questione consentono, sempre in sintesi, ai soggetti ai quali esse si riferiscono di partecipare ad una procedura ulteriore - rispetto a quelle contestate per le quali il contenzioso non è definito - e quindi attribuiscono loro una possibilità ulteriore di conseguire il bene della vita cui aspirano.



Nel caso in cui esse venissero dichiarate incostituzionali, tale possibilità verrebbe meno, perché ne sarebbe in tutto caducato il decreto attuativo qui impugnato, fondato esclusivamente su di esse, e la procedura ulteriore più non esisterebbe.

Si verte infatti in un caso in cui la norma soggetta al giudizio di incostituzionalità non si limita a regolare le modalità di esercizio di un potere preesistente, ma ne costituisce l'unica fonte.

Pertanto, il provvedimento che di essa fa applicazione può e deve essere dichiarato nullo d'ufficio dal Giudice della sua impugnazione, a prescindere dal fatto che le parti abbiano articolato una specifica censura sul punto: così per tutte C.d.S. sez. IV 3 marzo 2014 n. 993 e 30 novembre 2010 n. 8363.

Il ricorso dovrebbe pertanto essere senz'altro respinto, poiché domanda l'annullamento del decreto impugnato non al fine di far caducare l'intera procedura, ma al solo fine di farvi ammettere i ricorrenti appellanti, il che presuppone la validità ed efficacia della procedura stessa.

12. Nel caso opposto in cui, invece, le norme in questione venissero, nella loro globalità, dichiarate conformi a Costituzione, dovrebbe, ad avviso di questo Giudice, essere esaminata la questione di legittimità ulteriore, sollevata in via di subordine, sulla quale in dettaglio più avanti.

Per quanto qui immediatamente interessa, si porrebbe allora l'alternativa che segue.

Nel caso in cui la questione di legittimità subordinata, quella appunto relativa al solo comma 89, venisse dichiarata fondata, i ricorrenti appellanti avrebbero titolo a partecipare alla procedura ulteriore, e quindi il loro ricorso, fondato unicamente su tale profilo di incostituzionalità, dovrebbe senz'altro essere accolto.

Nel caso inverso, invece, in cui la questione relativa al solo comma 89, venisse dichiarata non fondata, i ricorrenti appellanti non potrebbero partecipare alla procedura ulteriore, perché legittimo sarebbe l'atto che li esclude.

Il ricorso andrebbe quindi respinto, ma con una motivazione diversa rispetto a quella di cui sopra, ovvero perché la procedura stessa è in sé legittima, anche quanto all'esclusione.

La rilevanza della questione, pertanto, viene in ogni caso confermata.

13. La questione di legittimità costituzionale di che trattasi risulta altresì non manifestamente infondata, per le ragioni che seguono.

14. È di tutta evidenza che le norme di legge appena descritte rientrano nella categoria delle cd leggi provvedimento, ovvero di quelle leggi le quali incidono su un numero determinato e limitato di destinatari, e presentano un contenuto particolare e concreto: per la definizione, si veda per tutte Corte Cost. 20 novembre 2013 n. 275.

È infatti evidente che destinatari delle norme in questione sono solamente quei soggetti, i quali hanno partecipato alle procedure concorsuali indicate, con gli esiti di cui si è detto, persone che, in teoria, potrebbero essere indicate anche nominativamente.

Ciò posto, per costante giurisprudenza della Corte, le leggi provvedimento non sono di per sé contrarie alla Costituzione, la quale non contiene alcuna riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto; devono però sottostare «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio»: così ancora la citata sentenza n. 275/2013.

15. Applicando tali principi al caso di specie, il Collegio dubita della conformità delle norme in esame al disposto degli articoli 3, 51 e 97 ultimo comma Cost.

In particolare, com'è noto, l'art. 51 comma 1 prima parte dispone che «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge».

Il principio di uguaglianza è poi stabilito in generale dall'art. 3.

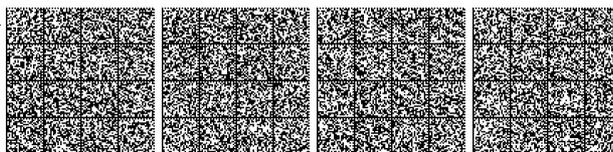
Infine, l'art. 97 comma 4 prevede che «Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

16. La giurisprudenza di codesta Corte interpreta il requisito del «pubblico concorso» di cui all'art. 97 comma 4 nel senso che esso sia rispettato ove l'accesso al pubblico impiego avvenga per mezzo di una procedura con tre requisiti di massima, sui quali, fra le molte, C. Cost. 24 giugno 2010 n. 225 e 13 novembre 2009 n. 293.

In primo luogo, essa deve essere aperta, nel senso che vi possa partecipare il maggior numero possibile di cittadini.

In secondo luogo, deve trattarsi di una procedura di tipo comparativo, volta cioè a selezionare i migliori fra gli aspiranti.

Infine, deve trattarsi di una procedura congrua, nel senso che essa deve consentire di verificare che i candidati posseggano la professionalità necessaria a svolgere le mansioni caratteristiche, per tipologia e livello, del posto di ruolo che aspirano a ricoprire.



Ne consegue, pertanto, che è costituzionalmente illegittima la previsione di una procedura di reclutamento ristretta la quale limiti in modo irragionevole la possibilità di accesso dall'esterno.

17. Sempre la giurisprudenza di codesta Corte ha affermato che la regola del pubblico concorso ammette eccezioni «rigorose e limitate» - così per tutte la citata sentenza n. 293/2009, subordinate a due requisiti.

In primo luogo, esse devono rispondere ad una «specifica necessità funzionale» dell'amministrazione, ovvero a «peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico», come detto sempre nella sentenza n. 293/2009. In proposito, è stato chiarito che non integrano valide ragioni di interesse pubblico né l'esigenza di consolidare il precariato né quella di venire incontro a personali aspettative degli aspiranti - così C. Cost. 3 marzo 2006 n. 81 - né tantomeno esigenze strumentali di gestione del personale da parte dell'amministrazione - come ritenuto da C. Cost. 4 giugno 2010 n. 195. Al contrario, un concorso riservato può essere giustificato solo quando si tratti di esigenze desumibili da funzioni svolte dall'amministrazione, così sempre la sentenza n. 195/2010, e in particolare quando si tratti di consolidare specifiche professionalità che non si potrebbero acquisire all'esterno dell'amministrazione e quindi giustificano che ci si rivolga solo a chi già ne è dipendente in una data posizione, come affermato dalla sentenza n. 293/2009.

In secondo luogo, le eccezioni alla regola del pubblico concorso devono prevedere comunque adeguati accorgimenti idonei a garantire la professionalità del personale assunto, come ritenuto, sempre fra le molte, da C. Cost. 29 aprile 2010 n. 149. Con particolare riguardo all'assunzione di dirigenti, rilevante rispetto al caso di specie, che concerne dirigenti scolastici, è stato poi ritenuto che devono essere previste «procedure imparziali e obiettive di verifica dell'attività svolta, per la valutazione di idoneità ad altri incarichi dirigenziali, in grado di garantire la selezione dei migliori», e che in tal senso non basterebbe un generico rinvio al «particolare successo» con il quale l'aspirante avesse svolto un precedente incarico: così C. Cost. 9 novembre 2006 n. 363.

18. Nel caso di specie, i parametri appena delineati appaiono non rispettati.

La procedura di cui alle norme in esame rappresenta all'evidenza un'eccezione alla regola del pubblico concorso, perché come si è detto è aperta soltanto a soggetti ben determinati, e non alla generalità degli aspiranti in possesso dei requisiti di professionalità richiesti per il ruolo da ricoprire, e non è sorretta dai presupposti necessari per legittimarla.

19. La procedura in esame appare in primo luogo istituita in assenza delle peculiari ragioni di interesse pubblico richieste per giustificarla.

In proposito, è sufficiente osservare il modo in cui è determinata la platea dei possibili partecipanti.

Il concorso riservato riguarda anzitutto i soggetti che abbiano superato le prove del concorso 2011: ciò da un lato non ne garantisce la particolare professionalità attuale, trattandosi di risultato risalente nel tempo; dall'altro non costituisce un'ipotesi di particolare professionalità che l'amministrazione non potrebbe acquisire in altro modo.

Il concorso riservato riguarda poi i soggetti che abbiano in corso un contenzioso relativo alle prove dei concorsi 2004 e 2006, e ciò dipende da circostanze casuali, che oltretutto nulla hanno a che vedere con la professionalità dell'aspirante.

Non si rinvengono poi, contrariamente a quanto indicato dal testo di legge, particolari «esigenze di economicità dell'azione amministrativa e di prevenire le ripercussioni sul sistema scolastico dei possibili esiti del contenzioso pendente», dato che non si spiega come la procedura risulterebbe più economica rispetto ad un reclutamento secondo le regole ordinarie, e si trascura che l'impatto delle decisioni giudiziarie sull'organizzazione amministrativa è in generale fisiologico nel sistema e come tale non postula la necessità di interventi correttivi del legislatore.

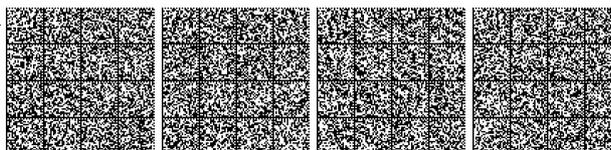
Di contro, la procedura in esame appare maggiormente ispirata all'intento di tutelare aspettative dei soggetti coinvolti, che come si è detto non vale a legittimarla.

20. La procedura in esame appare poi strutturata in modo non idoneo a garantire la selezione di soggetti adatti al ruolo da ricoprire.

Come si è detto, le norme denunciate prevedono anzitutto, per la generalità dei destinatari, che le prove di concorso da affrontare consistano in un «corso intensivo di formazione» e nella «relativa prova scritta finale».

Il decreto ministeriale applicativo n. 499/2015 chiarisce poi che il corso di formazione ha la durata di ottanta ore complessive, può essere validamente frequentato anche per sole sessantacinque ore, e dà accesso ad una prova scritta unica, che consiste nella trattazione di un argomento individuato dalla commissione fra quelli oggetto del corso.

Di contro, il reclutamento ordinario dei dirigenti scolastici era disciplinato in via ordinaria dal comma 618 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, per cui: «Con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definite le modalità delle procedure concorsuali per il reclutamento dei dirigenti scolastici secondo i seguenti principi: cadenza triennale del concorso su tutti i posti vacanti nel triennio; unificazione dei tre settori di dirigenza scolastica; accesso aperto al personale docente ed educativo delle istituzioni scolastiche ed educative statali, in possesso di laurea, che abbia maturato dopo la nomina in ruolo un servizio effettivamente prestato



di almeno cinque anni; previsione di una preselezione mediante prove oggettive di carattere culturale e professionale, in sostituzione dell'attuale preselezione per titoli; svolgimento di una o più prove scritte, cui sono ammessi tutti coloro che superano la preselezione; effettuazione di una prova orale; valutazione dei titoli; formulazione della graduatoria di merito; periodo di formazione e tirocinio, di durata non superiore a quattro mesi, nei limiti dei posti messi a concorso, con conseguente soppressione dell'aliquota aggiuntiva del 10 per cento. Con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento previsto dal presente comma sono abrogate le disposizioni vigenti con esso incompatibili, la cui ricognizione è affidata al regolamento medesimo.».

Il regolamento in questione, decreto del Presidente della Repubblica 10 luglio 2008 n. 140, prevedeva poi una prova di preselezione consistente nel «superamento di una prova oggettiva a carattere culturale e professionale. La prova consiste in un congruo numero di quesiti diretti all'accertamento delle conoscenze di base per l'espletamento della funzione dirigenziale in relazione alle tematiche di cui all'art. 6, comma 1, ivi comprese quelle sull'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse a livello avanzato, nonché sull'uso di una lingua straniera, a livello B1 del quadro comune europeo di riferimento, prescelta dal candidato tra francese, inglese, tedesco e spagnolo».

Prevedeva ancora, come prove di concorso vere e proprie, due prove scritte, su argomenti liberamente scelti dalla commissione, l'una vertente su «su tematiche relative ai sistemi formativi e agli ordinamenti degli studi in Italia e nei Paesi dell'Unione europea, alle modalità di conduzione delle organizzazioni complesse, oltre che alle specifiche aree giuridico-amministrativo-finanziaria, socio-psicopedagogica, organizzativa, relazionale e comunicativa», la seconda consistente «nella risoluzione di un caso relativo alla gestione dell'istituzione scolastica con particolare riferimento alle strategie di direzione anche in rapporto alle esigenze formative del territorio» il tutto seguito da un colloquio interdisciplinare su tutte le materie di esame.

Non dissimile la disciplina ora vigente, poiché ai sensi dell'art. 17 decreto-legge 12 settembre 2013 n. 104 il concorso si svolge mediante un corso concorso che «può comprendere una prova preselettiva e comprende una o più prove scritte, cui sono ammessi tutti coloro che superano l'eventuale preselezione, e una prova orale, a cui segue la valutazione dei titoli».

Si tratta comunque di prove il cui livello di difficoltà è significativamente superiore a quello della prova prevista in via ordinaria dalla procedura in esame, e il rilievo vale a maggior ragione per la prova speciale prevista dal comma 90, che è limitata ad una «prova orale sull'esperienza maturata» da parte dei vincitori del concorso 2011 i quali abbiano già prestato servizio nell'amministrazione.

Sotto tale profilo, non sembra assicurata un'adeguata valutazione della professionalità del dirigente nei termini richiesti da codesta Corte.

21. Il Collegio dubita altresì della conformità del comma 8 lettera *b*) all'art. 6 paragrafo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che prevede il diritto ad un equo processo, ed assume rango costituzionale nel nostro ordinamento ai sensi dell'art. 117 Cost. così come ritenuto da codesta Corte a partire dalle note sentenze 24 ottobre 2007 numeri 347 e 348.

La giurisprudenza della Corte europea ha infatti chiarito - per tutte le decisioni 28 ottobre 1999 Zelinski e sez. II 7 giugno 2001 Agrati, che sussiste la violazione del diritto ad un equo processo sancito dalla norma citata, laddove il legislatore nazionale intervenga adottando una legge a contenuto interpretativo diretta ad influire su di un procedimento giurisdizionale in corso, senza che detto intervento normativo sia sorretto da motivi imperativi di interesse pubblico.

22. In tali termini, il comma 88 lettera *b*) della normativa in esame, come si è visto, consente a coloro i quali abbiano in corso un contenzioso non ancora definito relativo ai concorsi 2004 e 2006 di partecipare per ciò solo alla procedura selettiva riservata in esame.

In tal modo, attribuisce loro la possibilità di conseguire il bene della vita cui aspirano nel giudizio in corso con modalità più agevoli di quelle ordinarie e senza riguardo all'esito del giudizio stesso, interferendo così con l'esito relativo.

Si rinvia a quanto già detto sulla procedura in generale per evidenziare che ciò accade senza alcun particolare motivo di interesse pubblico.

23. Alla luce delle considerazioni che precedono appare pertanto in via principale rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 commi da 87 a 90 della legge n. 107/2015 sotto il profilo del rispetto degli articoli 3, 51 comma 1 prima parte, 97 comma 4 Cost. nonché 117 Cost. in relazione all'art. 6 paragrafo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

24. Si esamina in secondo luogo la questione di legittimità costituzionale del solo comma 88 dell'art. 1 della citata legge n. 107/2015, che come si è detto ad avviso del Collegio si pone in via subordinata, ovvero per il caso in cui l'intervento legislativo di che trattasi venga ritenuto in sé legittimo.



25. In punto rilevanza, si richiama quanto detto a proposito della questione principale. La norma in questione è sicuramente applicabile alla fattispecie in esame.

Come si è detto, infatti, la legittimità dell'atto impugnato, e quindi la legittimità dell'esclusione dei ricorrenti dalla procedura straordinaria di reclutamento di cui si tratta, stanno e cadono con la legittimità costituzionale delle norme del comma 89, che non prevede la loro partecipazione.

In dipendenza dall'accoglimento o non accoglimento della questione, pertanto, il ricorso va accolto ovvero respinto.

26. Anche la questione di legittimità costituzionale ulteriore di che trattasi, nell'ipotesi di legittimità della complessiva procedura straordinaria, risulta non manifestamente infondata.

Il Collegio dubita infatti che sia conforme a ragionevolezza, e quindi all'art. 3 Cost. la disparità di trattamento fra i soggetti di cui alla lettera a) e quelli di cui alla lettera b) del comma 88 in esame.

Come evidenziato anche dalla parte ricorrente, per effetto delle norme in questione, i soggetti che hanno partecipato ai concorsi 2004 e 2006 possono accedere alla procedura riservata per il solo fatto di aver presentato ricorso giurisdizionale.

Invece, i soggetti i quali hanno partecipato al concorso 2011 possono accedere alla procedura in questione, in sintesi, solo se abbiano superato le relative prove.

La difesa dell'amministrazione, condivisa sul punto dal Giudice di primo grado, ha rilevato si tratta di situazioni verificatesi in epoche diverse, e quindi un maggior favore per quelle più risalenti sarebbe ragionevole e giustificato.

Osserva però il Collegio in contrario che le esigenze di interesse pubblico indicate dalla legge, se si ritenessero valide, sarebbero identiche per entrambe le situazioni, e non appaiono graduate in ragione del fatto che una vicenda risalga ad epoca più o meno lontana nel tempo dell'altra.

27. Alla luce delle considerazioni che precedono, appare pertanto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 88 della legge n. 107/2015 sotto il profilo del rispetto dell'art. 3 Cost., il che come detto presuppone la legittimità complessiva della procedura straordinaria cui il comma si riferisce.

28. Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Consiglio di Stato è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

29. Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite e notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

P. Q. M.

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), pronunciando nel ricorso n. 237/2017 R.G. così provvede:*

a) *dichiara in principalità rilevante e non manifestamente infondata sotto i profili di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 commi da 87 a 90 della legge 13 luglio 2015 n. 107, nella parte in cui prevedono una procedura di immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici riservata, ai sensi del comma 88 citato, lettere a) e b), ai soli soggetti i quali risultino essere già vincitori ovvero utilmente collocati nelle graduatorie ovvero i quali abbiano superato positivamente tutte le fasi di procedure concorsuali successivamente annullate in sede giurisdizionale nell'ambito del concorso per il reclutamento di dirigenti scolastici indetto con D.D. 13 luglio 2011, nonché ai soggetti i quali abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito dei concorsi per il reclutamento di dirigenti scolastici indetti con il D.D. 22 novembre 2004 e con il decreto ministeriale 3 ottobre 2006;*

b) *dichiara, per il caso di ritenuta infondatezza della questione di cui sopra, rilevante e non manifestamente infondata ai sensi di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 88 della legge 13 luglio 2015 n. 107, nella parte in cui non consente la partecipazione alla procedura di immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici riservata ai soggetti previsti dalla norma in questione anche a coloro i quali abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito del concorso per il reclutamento di dirigenti scolastici indetto con D.D. 13 luglio 2011;*

c) *dispone la sospensione del presente giudizio davanti al Consiglio di Stato e ordina alla Segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*



d) *ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia comunicata alle parti costituite e notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 maggio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente;

Bernhard Lageder, consigliere;

Marco Buricelli, consigliere;

Oreste Mario Caputo, consigliere;

Francesco Gambato Spisani, consigliere, estensore.

*Il Presidente:* SANTORO

*L'estensore:* GAMBATO SPISANI

17C00279

N. 176

*Ordinanza del 21 giugno 2017 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Rizzotto Daniela ed altri contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altri*

**Istruzione - Istruzione pubblica - Dirigenti scolastici - Procedura di immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici riservata ai soggetti già vincitori ovvero utilmente collocati nelle graduatorie ovvero che abbiano superato positivamente tutte le fasi concorsuali successivamente annullate in sede giurisdizionale relative al concorso indetto con decreto direttoriale del 13 luglio 2011, nonché ai soggetti che abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito del contenzioso riferito ai concorsi indetti con decreto direttoriale del 22 novembre 2004 e con D.M. 3 ottobre 2006.**

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, commi 87, 88, e in particolare, lett. *b*), 89 e 90.

**In subordine: Istruzione - Istruzione pubblica - Dirigenti scolastici - Procedura di immissione riservata nei ruoli dei dirigenti scolastici - Preclusione della partecipazione ai soggetti che abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito del concorso per reclutamento di dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale del 13 luglio 2011.**

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, comma 88.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 6458 del 2016, proposto dalle signore:

Daniela Rizzotto, Gianluca Rapisarda, Mariangela Testa, Concetta La Leggia, Tea Laura Agata La Pera, Concetta Marino, Carmela Maria Gabriella Rapisarda, Carmela Gandolfo, Angela Interlandi, rappresentate e difese dall'avvocato Salvatore Mazza, con domicilio eletto presso lo studio Simone Grassi in Roma, via Tacito 41;

contro

il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, e l'Ufficio scolastico regionale della Sicilia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi 12;



nei confronti di

le signore Alessandra Benanti e Aurora Funo, non costituite in giudizio;

per l'annullamento ovvero la riforma previa tutela cautelare della sentenza del TAR Lazio, sede di Roma, sezione III bis, 14 luglio 2016 n.8085, resa fra le parti, con la quale è stato respinto il ricorso n.10178/2015, proposto per l'annullamento del decreto MIUR 20 luglio 2015 n.449, nella parte in cui non consente ai ricorrenti l'accesso al corso intensivo di formazione per l'immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici e alla relativa prova scritta finale;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca e dell'Ufficio scolastico regionale della Sicilia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 maggio 2017 il Cons. Francesco Gambato Spisani e uditi per le parti l'avvocato Salvatore Mazza e l'avvocato dello Stato Marco Stigliano Messuti;

1. Nell'ultimo quindicennio, il MIUR ha indetto più procedure concorsuali per il reclutamento di dirigenti scolastici per la scuola primaria, per la scuola secondaria di primo e di secondo grado e per gli istituti educativi.

2. Rilevano in particolare ai fini di questo processo i concorsi indetti rispettivamente con decreto direttoriale del MIUR 22 novembre 2004, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, 4<sup>a</sup> Serie speciale, n. 94 del 26 novembre 2004; con decreto del Ministro 3 ottobre 2006, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, 4<sup>a</sup> Serie speciale, n. 76 del 6 ottobre 2006 e con decreto direttoriale del MIUR 13 luglio 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, 4<sup>a</sup> Serie speciale, n. 56 del 15 luglio 2011.

Ciascuno di questi concorsi, infatti, ha dato luogo ad un ampio contenzioso giurisdizionale, che ha portato anche, nel caso del concorso indetto con D.D. 22 novembre 2004, ad una rinnovazione della parte di procedura svoltasi presso l'Ufficio scolastico regionale - USR per la Sicilia disposta con un intervento legislativo, ai sensi dell'art. 1 della l. 3 dicembre 2010 n.202.

3. I ricorrenti appellanti, come è pacifico in causa, hanno in particolare partecipato alle prove svolte per la regione Sicilia nell'ambito del concorso indetto con D.D. 13 luglio 2011, hanno ravvisato nel relativo svolgimento alcune asserite irregolarità e, a tutela delle loro posizioni giuridiche, hanno impugnato il relativo esito avanti il Giudice amministrativo, con ricorsi che risultano non ancora definiti alla data dei fatti che hanno dato luogo a questo giudizio ulteriore (fatto non contestato in causa).

4. Più di recente, il legislatore ha inteso intervenire sulla complessiva situazione creatasi, di cui si è appena detto, con la l. 13 luglio 2015 n.107, che all'art. 1 commi da 87 a 90 prevede una serie di norme specifiche.

In dettaglio, il comma 87 prevede che «Al fine di tutelare le esigenze di economicità dell'azione amministrativa e di prevenire le ripercussioni sul sistema scolastico dei possibili esiti del contenzioso pendente relativo ai concorsi per dirigente scolastico di cui al comma 88, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di svolgimento di un corso intensivo di formazione e della relativa prova scritta finale, volto all'immissione dei soggetti di cui al comma 88 nei ruoli dei dirigenti scolastici. Alle attività di formazione e alle immissioni in ruolo si provvede, rispettivamente, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e a valere sulle assunzioni autorizzate per effetto dell'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni».

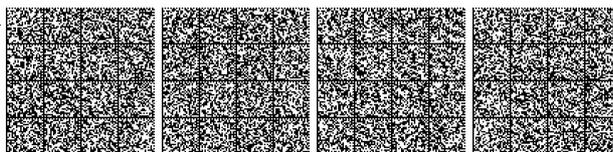
Il successivo comma 88 prevede poi che tale procedura straordinaria riguardi due distinte categorie di soggetti.

La prima, prevista alla lettera *a*), comprende coloro i quali siano «già vincitori ovvero utilmente collocati nelle graduatorie» ovvero «abbiano superato positivamente tutte le fasi di procedure concorsuali successivamente annullate in sede giurisdizionale» nell'ambito del concorso indetto con D.D. 13 luglio 2011.

La seconda categoria, prevista alla lettera *b*), comprende invece coloro i quali «abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della presente legge, alcuna sentenza definitiva» nell'ambito dei due restanti concorsi di cui si è detto, ovvero quelli indetti con il D.D. 22 novembre 2004 e con il D.M. 3 ottobre 2006.

Completano l'intervento legislativo due commi ulteriori.

Il comma 89 mantiene aperte le relative graduatorie regionali sino alla conclusione della procedura straordinaria, ovvero testualmente dispone: «Le graduatorie regionali, di cui al comma 1 bis dell'articolo 17 del decreto-legge 12 settembre 2013 n.104 convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2013 n. 128, e successive modificazioni, nelle regioni in cui, alla data di adozione del decreto di cui al comma 87 del presente articolo, sono in atto i contenziosi



relativi al concorso ordinario per il reclutamento di dirigenti scolastici indetto con decreto direttoriale del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca 13 luglio 2011, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, 4ª Serie speciale, n. 56 del 15 luglio 2011, rimangono aperte in funzione degli esiti dei percorsi formativi di cui al medesimo comma 87».

Il comma 90 istituisce una sessione speciale di esame, con una prova differenziata, per soggetti di cui alla citata lettera *a*), ovvero i vincitori e i soggetti collocati in graduatoria nel concorso indetto con il D.D. 13 luglio 2011, i quali in aggiunta abbiano «prestato servizio con contratti di dirigente scolastico» nell'anno scolastico 2014/2015, possano cioè vantare anche una esperienza «sul campo». Testualmente, il comma infatti dispone: «Per le finalità di cui al comma 87, oltre che per quelle connesse alla valorizzazione di esperienze professionali già positivamente formate e impiegate, i soggetti di cui al comma 88, lettera *a*), che, nell'anno scolastico 2014/2015, hanno prestato servizio con contratti di dirigente scolastico, sostengono una sessione speciale di esame consistente nell'espletamento di una prova orale sull'esperienza maturata, anche in ordine alla valutazione sostenuta, nel corso del servizio prestato. A seguito del superamento di tale prova con esito positivo, sono confermati i rapporti di lavoro instaurati con i predetti dirigenti scolastici.»

In attuazione delle norme di legge appena illustrate, è stato emanato il D.M. 20 luglio 2015 n. 499, che appunto indice la procedura straordinaria, ovvero il corso intensivo con prova scritta finale.

5. I ricorrenti appellanti, come si è detto, hanno partecipato tutti al concorso indetto con il D.D. 13 luglio 2011, ma non ne sono risultati vincitori, non si sono collocati in graduatoria, e nemmeno hanno superato positivamente le fasi del concorso stesso.

Di conseguenza, non erano legittimati a partecipare alla procedura straordinaria indetta con il citato D.M. 499/2015, perché non rientravano, e non rientrano, nella categoria prevista dalla lettera *a*) del comma 88 della legge.

D'altro canto, si tratta di soggetti i quali hanno impugnato gli atti del concorso in questione; si trovano quindi in una situazione con profili di similarità rispetto a quella valorizzata dalla lettera *b*) del comma 88, ma solo con riferimento agli altri due concorsi considerati, ovvero quelli indetti con il D.D. 22 novembre 2004 e con il D.M. 3 ottobre 2006.

In altre parole, i ricorrenti appellanti, se avessero partecipato a questi due concorsi, in virtù del ricorso presentato, avrebbero potuto accedere alla procedura straordinaria di reclutamento indetta oggi; avendo invece partecipato al concorso indetto con il D.D. 13 luglio 2011 ne sono esclusi, anche se hanno presentato ricorso.

6. Per tal ragione, hanno impugnato in primo grado il D.M. 499/2015, oltre all'atto conseguente di loro mancata ammissione alla prova scritta, e ne hanno sostenuto sotto due profili l'illegittimità perché incostituzionali sarebbero le norme di legge che esso attua, senza peraltro prospettare come vincolante un ordine di trattazione delle stesse.

Hanno infatti chiesto al Giudice adito di sollevare la questione di illegittimità costituzionale del comma 88 dell'art. 1 della l. 107/2015 nella parte in cui non prevede che anche coloro i quali abbiano semplicemente impugnato gli atti del concorso indetto con D.D. 13 luglio 2011 possano accedere alla procedura straordinaria, al pari di quanto avviene per chi abbia impugnato gli atti dei concorsi indetti con l D.D. 22 novembre 2004 e con il D.M. 3 ottobre 2006.

Ciò in relazione agli articoli 2, 3 e 97 della Costituzione, ovvero per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza.

Hanno poi chiesto allo stesso Giudice di sollevare la questione di illegittimità costituzionale di tutte le norme che prevedono la procedura straordinaria, ovvero i commi da 87 a 90 della l. 107/2015, sostenendo, in sintesi, che in tal caso il Giudice avrebbe dovuto annullare il decreto ministeriale impugnato con l'effetto di porre nel nulla l'intera procedura, e che da ciò essi avrebbero ricavato un vantaggio, consistente nel venir meno della possibilità che, all'esito dei ricorsi da loro instaurati, i posti disponibili fossero stati tutti esauriti a vantaggio dei vincitori della procedura stessa.

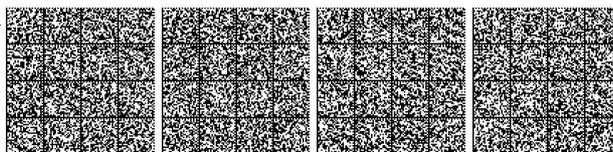
7. Con la sentenza indicata in epigrafe, il TAR ha respinto il ricorso, ritenendo la questione manifestamente infondata sotto ogni profilo.

8. Contro tale sentenza, i ricorrenti in primo grado hanno proposto appello, contenente due motivi: il primo di essi ripropone le questioni di incostituzionalità dedotte in primo grado mentre il secondo deduce eccesso di potere per pretesa contraddittorietà dell'operato dell'amministrazione, che in un primo tempo li avrebbe ammessi con riserva a partecipare al corso, gli avrebbe però esclusi dalla prova scritta finale.

L'amministrazione ha resistito, con memorie 24 agosto 2016 e 3 aprile 2017, ed ha chiesto che l'appello sia dichiarato inammissibile perché in sostanza proposto senza articolare motivi, e nel merito che esso sia respinto.

Con ordinanza 20 ottobre 2016 n. 4674, la Sezione ha accolto la domanda cautelare al solo fine di una sollecita fissazione dell'udienza di merito.

Con memoria 12 aprile 2017, i ricorrenti appellanti hanno da ultimo ribadito le proprie precedenti difese.



All'udienza pubblica del giorno 4 maggio 2017, fissata nei termini suddetti, la Sezione ha trattenuto i ricorsi in decisione.

9. All'esito, la Sezione ritiene di aderire all'istanza dei ricorrenti appellanti e di sollevare le questioni di legittimità costituzionale da essi prospettate.

In proposito, la Sezione ritiene di seguire il relativo ordine logico.

Come si è detto, non vi è stata in proposito alcuna espressa graduazione ad opera della parte stessa, e quindi, in base a quanto affermato da C.d.S. a.p. 27 aprile 2015 n.5, nemmeno si pone il problema di valutare se essa potrebbe essere vincolante, del che nella materia del giudizio di costituzionalità, mosso da un superiore interesse pubblico, si potrebbe in astratto anche dubitare.

10. Ciò posto, appunto l'ordine logico proprio delle questioni relative, porta in via principale a sollevare la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui all'intero intervento legislativo in questione, ovvero dei riportati commi da 87 a 90 dell'art. 1 della l. 107/ 2015, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata. La Sezione ritiene poi, stavolta in via subordinata, ovvero per il caso in cui la questione di cui sopra venga ritenuta non fondata, di sollevare, la questione di legittimità costituzionale del solo comma 88 dell'art. 1 della citata l. 107/2015, ritenendola parimenti rilevante e non manifestamente infondata, e aderisce in tal senso all'istanza dei ricorrenti appellanti.

Il tutto per le ragioni di seguito esposte.

11. Si esamina in primo luogo la questione di legittimità costituzionale relativa all'intero intervento legislativo di cui si tratta.

12. In proposito, il Collegio osserva che la questione è rilevante, perché le norme citate sono certamente applicabili alla fattispecie oggetto del giudizio.

Il decreto ministeriale impugnato, come s'è detto, applica puramente e semplicemente le norme in questione, e quindi, con ogni evidenza, sta e cade con la legittimità costituzionale delle stesse, nei termini che seguono.

Come si è detto, i ricorrenti appellanti hanno a suo tempo partecipato ad un concorso per il reclutamento di dirigenti scolastici, hanno impugnato i relativi esiti avanti il Giudice amministrativo e sono ancora in attesa di una decisione, dalla quale, in sintesi estrema, sperano di ottenere un posto di lavoro.

Ciò posto, le norme in questione consentono, sempre in sintesi, ai soggetti ai quali esse si riferiscono di partecipare ad una procedura ulteriore — rispetto a quelle contestate per le quali il contenzioso non è definito — e quindi attribuiscono loro una possibilità ulteriore di conseguire il bene della vita cui aspirano.

Nel caso in cui esse venissero dichiarate incostituzionali, tale possibilità verrebbe comunque meno, perché ne sarebbe in tutto caducato il decreto attuativo qui impugnato, fondato esclusivamente su di esse, e la procedura ulteriore più non esisterebbe.

Si verte infatti in un caso in cui la norma soggetta al giudizio di incostituzionalità non si limita a regolare le modalità di esercizio di un potere preesistente, ma ne costituisce l'unica fonte.

Pertanto, il provvedimento che di essa fa applicazione potrebbe e dovrebbe essere dichiarato nullo d'ufficio dal Giudice della sua impugnazione, a prescindere dal fatto che le parti avessero articolato una specifica censura sul punto: così per tutte C.d.S. sez. IV 3 marzo 2014 n.993 e 30 novembre 2010 n.8363.

Il ricorso, che chiede comunque l'annullamento integrale del decreto applicativo e quindi la caducazione dell'intera procedura, dovrebbe pertanto essere in ogni caso accolto sotto questo profilo, anche a prescindere dalla prospettazione dei ricorrenti appellanti, secondo la quale essi comunque avrebbero un interesse personale alla caducazione stessa.

13. Nel caso opposto in cui, invece, le norme in questione venissero, nella loro globalità, dichiarate conformi a Costituzione, dovrebbe, ad avviso di questo Giudice, essere esaminata la questione di legittimità ulteriore, sollevata in via di subordine, sulla quale in dettaglio più avanti.

Per quanto qui immediatamente interessa, si porrebbe allora l'alternativa che segue.

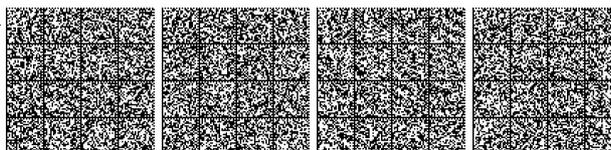
Nel caso in cui la questione di legittimità subordinata, quella appunto relativa al solo comma 89, venisse dichiarata fondata, i ricorrenti appellanti avrebbero titolo a partecipare alla procedura ulteriore, e quindi il loro ricorso, nella parte in cui è fondato su tale profilo di incostituzionalità, dovrebbe senz'altro essere accolto.

Nel caso inverso, invece, in cui la questione relativa al solo comma 89, venisse dichiarata non fondata, i ricorrenti appellanti non potrebbero partecipare alla procedura ulteriore, perché legittimo sarebbe l'atto che li esclude.

Il ricorso andrebbe quindi respinto, perché la procedura stessa sarebbe in sé legittima, anche quanto all'esclusione.

La rilevanza della questione, pertanto, viene in ogni caso confermata.

14. La questione di legittimità costituzionale di che trattasi risulta altresì non manifestamente infondata, per le ragioni che seguono.



15. È di tutta evidenza che le norme di legge appena descritte rientrano nella categoria delle cd leggi provvedimento, ovvero di quelle leggi le quali incidono su un numero determinato e limitato di destinatari, e presentano un contenuto particolare e concreto: per la definizione, si veda per tutte Corte cost. 20 novembre 2013 n. 275.

È infatti evidente che destinatari delle norme in questione sono solamente quei soggetti, i quali hanno partecipato alle procedure concorsuali indicate, con gli esiti di cui si è detto, persone che, in teoria, potrebbero essere indicate anche nominativamente.

Ciò posto, per costante giurisprudenza della Corte, le leggi provvedimento non sono di per se contrarie alla Costituzione, la quale non contiene alcuna riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto; devono però sottostare «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio»: così ancora la citata sentenza 275/2013.

16. Applicando tali principi al caso di specie, il Collegio dubita della conformità delle norme in esame al disposto degli articoli 3, 51 e 97 ultimo comma Cost.

In particolare, com'è noto, l'art. 51 comma 1 prima parte dispone che «Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge».

Il principio di uguaglianza è poi stabilito in generale dall'art. 3.

Infine, l'art. 97 comma 4 prevede che «Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

17. La giurisprudenza di codesta Corte interpreta il requisito del «pubblico concorso» di cui all'art. 97 comma 4 nel senso che esso sia rispettato ove l'accesso al pubblico impiego avvenga per mezzo di una procedura con tre requisiti di massima, sui quali, fra le molte, C. cost. 24 giugno 2010 n.225 e 13 novembre 2009 n. 293.

In primo luogo, essa deve essere aperta, nel senso che vi possa partecipare il maggior numero possibile di cittadini.

In secondo luogo, deve trattarsi di una procedura di tipo comparativo, volta cioè a selezionare i migliori fra gli aspiranti.

Infine, deve trattarsi di una procedura congrua, nel senso che essa deve consentire di verificare che i candidati posseggano la professionalità necessaria a svolgere le mansioni caratteristiche, per tipologia e livello, del posto di ruolo che aspirano a ricoprire.

Ne consegue, pertanto, che è costituzionalmente illegittima la previsione di una procedura di reclutamento ristretta la quale limiti in modo irragionevole la possibilità di accesso dall'esterno.

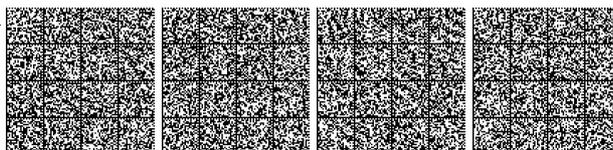
18. Sempre la giurisprudenza di codesta Corte ha affermato che la regola del pubblico concorso ammette eccezioni «rigorose e limitate» — così per tutte la citata sentenza 293/2009, subordinate a due requisiti.

In primo luogo, esse devono rispondere ad una «specificità funzionale» dell'amministrazione, ovvero a «peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico», come detto sempre nella sentenza 293/2009. In proposito, è stato chiarito che non integrano valide ragioni di interesse pubblico né l'esigenza di consolidare il precariato né quella di venire incontro a personali aspettative degli aspiranti — così C. cost. 3 marzo 2006 n. 81 — né tantomeno esigenze strumentali di gestione del personale da parte dell'amministrazione — come ritenuto da C. cost. 4 giugno 2010 n. 195. Al contrario, un concorso riservato può essere giustificato solo quando si tratti di esigenze desumibili da funzioni svolte dall'amministrazione, così sempre la sentenza 195/2010, e in particolare quando si tratti di consolidare specifiche professionalità che non si potrebbero acquisire all'esterno dell'amministrazione, e quindi giustificano che ci si rivolga solo a chi già ne è dipendente in una data posizione, come affermato dalla sentenza 293/2009.

In secondo luogo, le eccezioni alla regola del pubblico concorso devono prevedere comunque adeguati accorgimenti idonei a garantire la professionalità del personale assunto, come ritenuto, sempre fra le molte, da C. cost. 29 aprile 2010 n.149. Con particolare riguardo all'assunzione di dirigenti, rilevante rispetto al caso di specie, che concerne dirigenti scolastici, è stato poi ritenuto che devono essere previste «procedure imparziali e obiettive di verifica dell'attività svolta, per la valutazione di idoneità ad altri incarichi dirigenziali, in grado di garantire la selezione dei migliori», e che in tal senso non basterebbe un generico rinvio al «particolare successo» con il quale l'aspirante avesse svolto un precedente incarico: così C. cost. 9 novembre 2006 n. 363.

19. Nel caso di specie, i parametri appena delineati appaiono non rispettati. La procedura di cui alle norme in esame rappresenta all'evidenza un'eccezione alla regola del pubblico concorso, perché come si è detto è aperta soltanto a soggetti ben determinati, e non alla generalità degli aspiranti in possesso dei requisiti di professionalità richiesti per il ruolo da ricoprire, e non è sorretta dai presupposti necessari per legittimarla.

20. La procedura in esame appare in primo luogo istituita in assenza delle peculiari ragioni di interesse pubblico richieste per giustificarla.



In proposito, è sufficiente osservare il modo in cui è determinata la platea dei possibili partecipanti.

Il concorso riservato riguarda anzitutto i soggetti che abbiano superato le prove del concorso 2011: ciò da un lato non ne garantisce la particolare professionalità attuale, trattandosi di risultato risalente nel tempo; dall'altro non costituisce un'ipotesi di particolare professionalità che l'amministrazione non potrebbe acquisire in altro modo.

Il concorso riservato riguarda poi i soggetti che abbiano in corso un contenzioso relativo alle prove dei concorsi 2004 e 2006, e ciò dipende da circostanze casuali, che oltretutto nulla hanno a che vedere con la professionalità dell'aspirante.

Non si rinvengono poi, contrariamente a quanto indicato dal testo di legge, particolari «esigenze di economicità dell'azione amministrativa e di prevenire le ripercussioni sul sistema scolastico dei possibili esiti del contenzioso pendente», dato che non si spiega come la procedura risulterebbe più economica rispetto ad un reclutamento secondo le regole ordinarie, e si trascura che l'impatto delle decisioni giudiziarie sull'organizzazione amministrativa è in generale fisiologico nel sistemare come tale non postula la necessità di interventi correttivi del legislatore.

Di contro, la procedura in esame appare maggiormente ispirata all'intento di tutelare aspettative dei soggetti coinvolti, che come si è detto non vale a legittimarla.

21. La procedura in esame appare poi strutturata in modo non idoneo a garantire la selezione di soggetti adatti al ruolo da ricoprire.

Come si è detto, le norme denunciate prevedono anzitutto, per la generalità dei destinatari, che le prove di concorso da affrontare consistano in un «corso intensivo di formazione» e nella «relativa prova scritta finale».

Il D.M. applicativo 499/2015 chiarisce poi che il corso di formazione ha la durata di ottanta ore complessive, può essere validamente frequentato anche per sole sessantacinque ore, e dà accesso ad una prova scritta unica, che consiste nella trattazione di un argomento individuato dalla commissione fra quelli oggetto del corso.

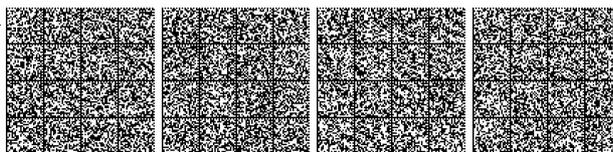
Di contro, il reclutamento ordinario dei dirigenti scolastici era disciplinato in via ordinaria dal comma 618 dell'art. 1 della l. 27 dicembre 2006 n.296, per cui: «Con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definite le modalità delle procedure concorsuali per il reclutamento dei dirigenti scolastici secondo i seguenti principi: cadenza triennale del concorso su tutti i posti vacanti nel triennio; unificazione dei tre settori di dirigenza scolastica; accesso aperto al personale docente ed educativo delle istituzioni scolastiche ed educative statali, in possesso di laurea, che abbia maturato dopo la nomina in ruolo un servizio effettivamente prestato di almeno cinque anni; previsione di una preselezione mediante prove oggettive di carattere culturale e professionale, in sostituzione dell'attuale preselezione per titoli; svolgimento di una o più prove scritte, cui sono ammessi tutti coloro che superano la preselezione; effettuazione di una prova orale; valutazione dei titoli; formulazione della graduatoria di merito; periodo di formazione e tirocinio, di durata non superiore a quattro mesi, nei limiti dei posti messi a concorso, con conseguente soppressione dell'aliquota aggiuntiva del 10 per cento. Con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento previsto dal presente comma sono abrogate le disposizioni vigenti con esso incompatibili, la cui ricognizione è affidata al regolamento medesimo.»

Il regolamento in questione, D.P.R. 10 luglio 2008 n.140, prevedeva poi una prova di preselezione consistente nel «superamento di una prova oggettiva a carattere culturale e professionale. La prova consiste in un congruo numero di quesiti diretti all'accertamento delle conoscenze di base per l'espletamento della funzione dirigenziale in relazione alle tematiche di cui all'articolo 6, comma 1, ivi comprese quelle sull'uso delle apparecchiature e delle applicazioni informatiche più diffuse a livello avanzato, nonché sull'uso di una lingua straniera, a livello B1 del quadro comune europeo di riferimento, prescelta dal candidato tra francese, inglese, tedesco e spagnolo».

Prevedeva ancora, come prove di concorso vere e proprie, due prove scritte, su argomenti liberamente scelti dalla commissione, l'una vertente su «su tematiche relative ai sistemi formativi e agli ordinamenti degli studi in Italia e nei Paesi dell'Unione europea, alle modalità di conduzione delle organizzazioni complesse, oltre che alle specifiche aree giuridico-amministrativo-finanziaria, socio-psicopedagogica, organizzativa, relazionale e comunicativa», la seconda consistente «nella risoluzione di un caso relativo alla gestione dell'istituzione scolastica con particolare riferimento alle strategie di direzione anche in rapporto alle esigenze formative del territorio», il tutto seguito da un colloquio interdisciplinare su tutte le materie di esame.

Non dissimile la disciplina ora vigente, poiché ai sensi dell'art. 17 d.l. 12 settembre 2013 n.104 il concorso si svolge mediante un corso concorso che «può comprendere una prova preselettiva e comprende una o più prove scritte, cui ammessi tutti coloro che superano l'eventuale preselezione, e una prova orale, a cui segue la valutazione dei titoli».

Si tratta comunque di prove il cui livello di difficoltà è significativamente superiore a quello della prova prevista in via ordinaria dalla procedura in esame, e il rilievo vale a maggior ragione per la prova speciale prevista dal comma 90, che è limitata ad una «prova orale sull'esperienza maturata» da parte dei vincitori del concorso 2011 i quali abbiano già prestato servizio nell'amministrazione.



Sotto tale profilo, non sembra assicurata un'adeguata valutazione della professionalità del dirigente nei termini richiesti da codesta Corte.

22. Il Collegio dubita altresì della conformità del comma 8 lettera *b*) all'art. 6 paragrafo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, che prevede il diritto ad un equo processo, ed assume rango costituzionale nel nostro ordinamento ai sensi dell'art. 117 Cost così come ritenuto da codesta Corte a partire dalle note sentenze 24 ottobre 2007 nn.347 e 348.

La giurisprudenza della Corte europea ha infatti chiarito — per tutte le decisioni 28 ottobre 1999 Zelinski e sez. II 7 giugno 2001 Agrati, che sussiste la violazione del diritto ad un equo processo sancito dalla norma citata, laddove il legislatore nazionale intervenga adottando una legge a contenuto interpretativo diretta ad influire su di un procedimento giurisdizionale in corso, senza che detto intervento normativo sia sorretto da motivi imperativi di interesse pubblico.

23. In tali termini, il comma 88 lettera *b*) della normativa in esame, come si è visto, consente a coloro i quali abbiano in corso un contenzioso non ancora definito relativo ai concorsi 2004 e 2006 di partecipare per ciò solo alla procedura selettiva riservata in esame.

In tal modo, attribuisce loro la possibilità di conseguire il bene della vita cui aspirano nel giudizio in corso con modalità più agevoli di quelle ordinarie e senza riguardo all'esito del giudizio stesso, interferendo così con l'esito relativo.

Si rinvia a quanto già detto sulla procedura in generale per evidenziare che ciò accade senza alcun particolare motivo di interesse pubblico.

24. Alla luce delle considerazioni che precedono appare pertanto in via principale rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 commi da 87 a 90 della l. 107/2015 sotto il profilo del rispetto degli artt. 3, 51 comma 1 prima parte, 97 comma 4 Cost nonché 117 Cost in relazione all'art. 6 paragrafo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo.

25. Si esamina in secondo luogo la questione di legittimità costituzionale del solo comma 88 dell'art. 1 della citata l. 107/2015, che come si è detto ad avviso del Collegio si pone in via subordinata, ovvero per il caso in cui l'intervento legislativo di che trattasi venga ritenuto in sé legittimo.

26. In punto rilevanza, si richiama quanto detto a proposito della questione principale. La norma in questione è sicuramente applicabile alla fattispecie in esame.

Come si è detto, infatti, la legittimità dell'atto impugnato, e quindi la legittimità dell'esclusione dei ricorrenti dalla procedura straordinaria di reclutamento di cui si tratta, stanno e cadono con la legittimità costituzionale delle norme del comma 89, che non prevede la loro partecipazione.

In dipendenza dall'accoglimento o non accoglimento della questione, pertanto, il ricorso va accolto ovvero respinto.

27. Anche la questione di legittimità costituzionale ulteriore di che trattasi, nell'ipotesi di legittimità della complessiva procedura straordinaria, risulta non manifestamente infondata.

Il Collegio dubita infatti che sia conforme a ragionevolezza, e quindi all'art. 3 Cost, la disparità di trattamento fra i soggetti di cui alla lettera *a*) e quelli di cui alla lettera *b*) del comma 88 in esame.

Come evidenziato anche dalla parte ricorrente, per effetto delle norme in questione, i soggetti che hanno partecipato ai concorsi 2004 e 2006 possono accedere alla procedura riservata per il solo fatto di aver presentato ricorso giurisdizionale. Invece, i soggetti i quali hanno partecipato al concorso 2011 possono accedere alla procedura in questione, in sintesi, solo se abbiano superato le relative prove.

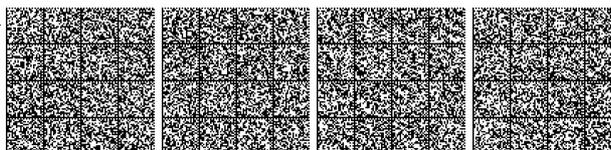
La difesa dell'amministrazione, condivisa sul punto dal Giudice di primo grado, ha rilevato si tratta di situazioni verificatesi in epoche diverse, e quindi un maggior favore per quelle più risalenti sarebbe ragionevole e giustificato.

Osserva però il Collegio in contrario che le esigenze di interesse pubblico indicate dalla legge, se si ritenessero valide, sarebbero identiche per entrambe le situazioni, e non appaiono graduate in ragione del fatto che una vicenda risalga ad epoca più o meno lontana nel tempo dell'altra.

28. Alla luce delle considerazioni che precedono, appare pertanto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 88 della l. 107/2015 sotto il profilo del rispetto dell'art. 3 Cost, il che come detto presuppone la legittimità complessiva della procedura straordinaria cui il comma si riferisce.

29. Ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio davanti al Consiglio di Stato è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

30. Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite e notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.



P.Q.M.

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), pronunciando nel ricorso n.6458/2016 R.G., così provvede:*

a) *dichiara in principalità rilevante e non manifestamente infondata sotto i profili di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 commi da 87 a 90 della l. 13 luglio 2015 n.107, nella parte in cui prevedono una procedura di immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici riservata, ai sensi del comma 88 citato, lettere a) e b), ai soli soggetti i quali risultino essere già vincitori ovvero utilmente collocati nelle graduatorie ovvero i quali abbiano superato positivamente tutte le fasi di procedure concorsuali successivamente annullate in sede giurisdizionale nell'ambito del concorso per il reclutamento di dirigenti scolastici indetto con D.D. 13 luglio 2011, nonché ai soggetti i quali abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito dei concorsi per il reclutamento di dirigenti scolastici indetti con il D.D. 22 novembre 2004 e con il D.M. 3 ottobre 2006;*

b) *dichiara, per il caso di ritenuta infondatezza della questione di cui sopra, rilevante e non manifestamente infondata ai sensi di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 88 della l. 13 luglio 2015 n.107, nella parte in cui non consente la partecipazione alla procedura di immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici riservata ai soggetti previsti dalla norma in questione anche a coloro i quali abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge in questione, alcuna sentenza definitiva nell'ambito del concorso per il reclutamento di dirigenti scolastici indetto con D.D. 13 luglio 2011;*

c) *dispone la sospensione del presente giudizio davanti al Consiglio di Stato e ordina alla Segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

d) *ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia comunicata alle parti costituite e notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 maggio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente;

Bernhard Lageder, consigliere;

Marco Buricelli, consigliere;

Oreste Mario Caputo, consigliere;

Francesco Gambato Spisani, consigliere, estensore.

*Il Presidente:* SANTORO

*L'estensore:* GAMBATO SPISANI

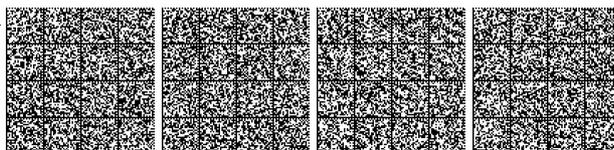
17C00280

N. 177

*Ordinanza del 9 gennaio 2017 del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia sul ricorso proposto da Anzalone Gessi srl e altri contro Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità*

**Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Siciliana - Canone di produzione annuo - Determinazione commisurata alla superficie dell'area coltivabile e ai volumi autorizzati della cava - Applicazione delle modalità di calcolo anche ai canoni relativi all'anno 2014.**

- Legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), art. 83, nella parte in cui modifica i commi 1 e 8 dell'art. 12 della legge regionale 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale).



## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA SICILIA

## (SEZIONE TERZA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3171 del 2015, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Anzalone gessi s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Siciliana gessi Chianetta s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; F.lli Dolce s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Siculiana cave di Drago Francesco e Drago Giuseppe s.n.c., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; C.F.B. s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Sicil sabbie di Morreale Giuseppe s.a.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Trasporti Vella di Vella Giuseppe & c. s.n.c., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Santa Lucia società cooperativa a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Sogeca s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; C.O.I.S. s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Pruiti Ciarello Sebastiana; Impremar s.r.l. in liquidazione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Eredi Ferrigno s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Terlati L.C.F. s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Società cooperativa Fornaci Virgilio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Baglio Giovanni Luca; Falcone s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; C.A.I.S. s.n.c., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Miracav s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Aleo Paolo; Giaimi Marco; Naso Giuseppe; Gangi Vincenzo; Manno Salvatore Bartolomeo; Screpis Giuseppe; Asaresi Snc di Asaresi Salvatore & c., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Correnti Daniele; Profeta Calogero; Bellomo e Valenti Snc, in persona del legale rappresentante *pro tempore*; S.A.P.I.C.C., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Sicilcava s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Tolentino s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Laterlite s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Barbagiobanni Giuseppe & C. di Barbagiobanni Giuseppe s.n.c., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Ines soc. coop. a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; New ecology costruzioni s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Edil Pepi s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi, in parte per procura in calce al ricorso e in parte per procura con autentica notarile allegata allo stesso, dall'avv. Ester Daina, C.F. DNASR69D70A089J, e dall'avv. Venerando Bellomo C.F. BLLVRN62C31A089I, elettivamente domiciliati presso lo studio della prima in Palermo, via Notarbartolo, n. 5, nonché Cava sabbia d'oro s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e Liotta Leonardo, rappresentati e difesi, per procure in calce al ricorso e alla memoria di costituzione del nuovo difensore, oltre che dai predetti avvocati anche, sia congiuntamente che disgiuntamente, dall'avv. Girolamo Rubino, presso il cui studio in Palermo, via Guglielmo Oberdan, n. 5, sono elettivamente domiciliati;

contro Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità, in persona dell'Assessore *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, presso i cui uffici in via Alcide De Gasperi, n. 81, è domiciliato per legge;

e con l'intervento di ad adiuvandum:

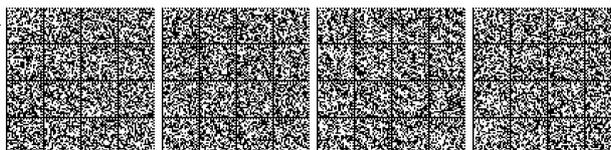
CA.VE. s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Corbetto Calogero; Puzzillo Costruzioni s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Tosto Gioacchino; Industria lapidea prizzese s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi, per procure in calce all'atto di intervento, dagli avvocati Giuseppe Ribaudò, C.F. RBDGPP68P01G273N, e Francesco Carità, C.F. CRTFNC86B01A089O, elettivamente domiciliati presso lo studio del primo in Palermo, via Mariano Stabile, n. 241;

- Consorzio siciliano cavatori, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso, per procura a margine del ricorso, dall'avv. Girolamo Rubino, C.F. RBNGLM58P02A089G, presso il cui studio in Palermo, via Guglielmo Oberdan, n. 5, è elettivamente domiciliato;

per l'annullamento quanto al ricorso introduttivo:

- del decreto dell'Assessore regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità del 12 agosto 2015, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della regione siciliana, parte I, n. 34 del 21 agosto 2015, avente ad oggetto «Modalità applicative e di controllo del pagamento dei canoni dovuti per le attività di estrazione dei giacimenti minerari di cava (ex art. 83 della l.r. 7 maggio 2015, n. 9);

- di ogni ulteriore atto, ancorché non conosciuto, connesso, presupposto o conseguente a quello impugnato in via principale;



quanto al ricorso per motivi aggiunti:

- note del Distretto minerario di Caltanissetta, aventi ad oggetto la rideterminazione del canone di produzione 2004 in esecuzione del decreto dell'Assessore regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità del 12 agosto 2015; prot. n. 37262 del 4 novembre 2015; prot. n. 37263 del 4 novembre 2015; prot. n. 37275 del 4 novembre 2015; prot. n. 37277 del 4 novembre 2015; prot. n. 37290 del 4 novembre 2015; prot. n. 37323 del 5 novembre 2015; prot. n. 37371 del 5 novembre 2015; prot. n. 37542 del 6 novembre 2015; prot. n. 37546 del 6 novembre 2015; prot. n. 37573 del 6 novembre 2015; prot. n. 37575 del 6 novembre 2015; prot. n. 37914 del 10 novembre 2015; prot. n. 37920 del 10 novembre 2015; prot. n. 37924 del 10 novembre 2015; prot. n. 37938 del 10 novembre 2015; prot. n. 37946 del 10 novembre 2015; prot. n. 38112 del 10 novembre 2015;

- nota del Distretto minerario di Palermo, aventi ad oggetto la rideterminazione del canone di produzione 2004 in esecuzione del decreto dell'Assessore regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità del 12 agosto 2015, prot. n. 35406 del 21 ottobre 2015;

- nota del Distretto minerario di Catania, avente ad oggetto la rideterminazione del canone di produzione 2004 in esecuzione del decreto dell'Assessore regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità del 12 agosto 2015, prot. n. 41470 del 2 dicembre 2015.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato per l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità;

Visti l'atto di intervento ad adiuvandum e la memoria di C.A.V.E. s.r.l., Corbetto Calogero, Puzillo Costruzioni s.r.l., Tosto Gioacchino e Industria lapidea prizzese s.r.l.;

Vista l'ordinanza cautelare n. 1456 del 21 dicembre 2015;

Vista l'ordinanza del CGA n. 167 del 26 febbraio 2016;

Visti l'atto di intervento ad adiuvandum e la memoria del Consorzio siciliano cavatori;

Vista la memoria dei ricorrenti;

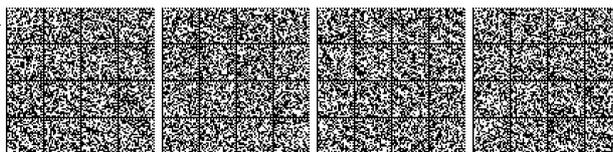
Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 26 ottobre 2016 il consigliere Aurora Lento e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

Con gravame, notificato il 22 ottobre 2015 e depositato il giorno 30 successivo, i ricorrenti in epigrafe esponevano che l'art. 12 della legge regionale siciliana n. 9 del 15 maggio 2013 aveva innovato la disciplina di settore relativa all'attività di estrazione di giacimenti minerari di cave, prevedendo il pagamento di un canone di produzione.

Tale canone era stato commisurato «alla quantità di minerale», ovvero alla c.d. «resa della cava», che si otteneva sottraendo il volume inutilizzabile dalla quantità di «materiale» estratto.

A distanza di appena due anni era, però, intervenuta la legge regionale siciliana n. 9 del 7 maggio 2015, contenente disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana, parte I, n. 20 del 15 maggio 2015, il cui art. 83 aveva interamente riformulato tale disposizione nei termini di seguito riportati relativamente alle parti di interesse: «1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è dovuto un canone di produzione annuo che è commisurato alla superficie dell'area coltivabile ed ai volumi autorizzati della cava. Esso è ottenuto sommando gli importi corrispondenti agli scaglioni di superfici e di volumi autorizzati riportati nelle seguenti tabelle (...). 3. L'Assessore regionale per l'energia ed i servizi di pubblica utilità, sentita la Conferenza permanente Regione - autonomie locali, definisce, con proprio decreto, le modalità applicative e di controllo del pagamento dei canoni entro 90 giorni dalla pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale* della regione siciliana. 4. I canoni di produzione sono destinati per il 50 per cento al comune in cui ricade l'area di cava e per il 50 per cento sono versati in entrata nel bilancio regionale. Qualora siano interessati più comuni, la quota del 50 per cento è ripartita sulla base della superficie dell'area di cava ricadente in ciascun comune. 5. I comuni destinatari delle quote di canone di cui al comma 4 impiegano le somme esclusivamente per interventi infrastrutturali di recupero, riqualificazione e valorizzazione del territorio, del tessuto urbano e degli edifici scolastici e ad uso istituzionale. Una quota non inferiore al 50% delle suddette risorse è riservata agli interventi di manutenzione e valorizzazione ambientale ed infrastrutturale connessi all'attività estrattiva o su beni immobili confiscati alla mafia ed alle organizzazioni criminali. 6. In caso di sospensione dei lavori di coltivazione ai sensi dell'art. 24 della legge regionale 9 dicembre 1980, n. 127 e successive modifiche ed integrazioni, la quota dei canoni relativa al periodo di sospensione non è dovuta. Eventuali periodi di attività estrattiva inferiori all'anno solare sono calcolati per dodicesimi. 7. Il ritardato pagamento delle somme dovute comporta l'applicazione degli interessi legali. 8. Le presenti disposizioni si applicano anche per il calcolo del pagamento dei canoni relativi all'anno 2014».



L'art. 83 aveva, pertanto, modificato, con effetto retroattivo, i criteri di misurazione della base imponibile che, nell'originaria formulazione della norma, erano identificati nella quantità di minerale estratto, mentre, in quella successiva, nella superficie dell'area coltivabile e nei volumi autorizzati della cava.

In applicazione di tale disposizione, l'Assessore regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità aveva adottato il decreto del 12 agosto 2015, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana, parte I, n. 34 del 21 agosto 2015, avente ad oggetto: «Modalità applicative e di controllo del pagamento dei canoni dovuti per le attività di estrazione dei giacimenti minerari di cava (ex art. 83 della l.r. 7 maggio 2015, n. 9)».

L'art. 1 di tale decreto prevedeva che: «I canoni di produzione per le attività di estrazione di giacimenti minerari di cava, dovuti dagli esercenti l'attività di cava, devono essere corrisposti secondo le modalità previste all'art. 83 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, pubblicata nel supplemento ordinario n. 1 alla *Gazzetta ufficiale* della regione siciliana n. 20, parte I, del 15 maggio 2015; il canone di produzione è commisurato alla superficie dell'area coltivabile ed ai volumi autorizzati della cava ed è ottenuto sommando gli importi corrispondenti agli scaglioni di superfici e di volumi come risultanti dalle autorizzazioni secondo le tabelle di cui al comma 1 dell'art. 83 della legge regionale».

Il successivo art. 8 disponeva che: «Il pagamento per l'annualità 2014 deve essere effettuato nel termine di trenta giorni dalla data di ricevimento della comunicazione da parte dei servizi - Distretti minerari competenti per territorio».

Precisato che la novella dell'art. 12 aveva determinato una notevolissima maggiorazione del canone (da 7 a 17 volte di quello precedente) dagli stessi dovuto, i ricorrenti hanno chiesto l'annullamento, previa sospensiva e vinte le spese, di tale decreto per i seguenti motivi:

1) Violazione e falsa applicazione: degli articoli 53, 3, 23, 41, 97 e 117, comma 1, della Costituzione; degli articoli 14, 20 e 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Eccesso di potere sotto i profili: del difetto di presupposto; dell'irragionevolezza; dell'illogicità. Violazione dei principi in materia di certezza del diritto, della buona fede e dell'affidamento.

1.1 Precisato che il canone dovuto dagli esercenti giacimenti minerari di cave era una prestazione patrimoniale imposta rientrante nell'alveo dell'art. 23 della Costituzione, l'individuazione della base imponibile nella superficie dell'area coltivabile e nei volumi autorizzati comporterebbe una violazione del principio della capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione.

Mentre, infatti, la quantità di materiale estratto, alla quale si faceva riferimento nella previgente formulazione, esprimeva la resa annuale della cava, la superficie e i volumi non sarebbero stati espressivi del potenziale economico della stessa, tanto più che si trattava di un canone dovuto non una tantum, ma annualmente.

Sotto tale profilo, non si sarebbe tenuto conto del fatto che la capacità produttiva della cava era massima all'inizio dell'attività estrattiva, ma andava diminuendo nel corso del tempo, cosicché non si giustificava la sua costante quantificazione rapportata a un profilo statico.

1.2 La previsione dell'applicazione del nuovo criterio di quantificazione anche per il 2014 contrasterebbe con il divieto di retroattività della legge e sarebbe irragionevole anche in considerazione della lesione dell'affidamento riposto sull'applicazione del precedente.

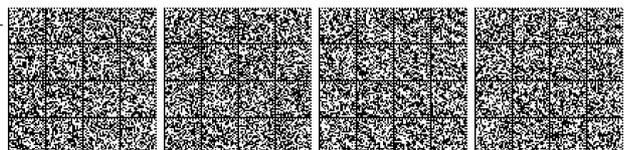
1.3. Sussisterebbe irragionevole disparità di trattamento e conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione, considerato che gli esercenti giacimenti minerari di cave di materiale pregiato (ad esempio marmo), aventi superfici e volumi estraibili ridotti, pagherebbero un canone notevolmente inferiore a quello dovuto per i giacimenti di materiale povero (es. inerti), aventi ampie superfici e volumi estraibili, pur conseguendo un reddito notevolmente superiore.

1.4 Sussisterebbe, altresì, violazione dell'art. 41 della Costituzione considerata la vanificazione retroattiva di assetti economici già cristallizzati.

1.5 Sarebbe stato violato l'art. 117, comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 1 del protocollo addizionale alla Convenzione europea per i diritti dell'uomo in quanto sarebbero stati ingiustamente vessati gli esercenti le cave al fine di riequilibrare i conti pubblici regionali.

2) Violazione dell'art. 12 dello statuto della Regione siciliana approvato con R.d.lgs.vo n. 455 del 15 maggio 1946, convertito con legge costituzionale n. 2 del 26 febbraio 1948. Violazione e falsa applicazione: dell'art. 13 del d.lgs.vo del capo provvisorio dello Stato n. 204 del 25 marzo 1947 (Norme per l'attuazione dello statuto della Regione siciliana); dell'art. 9 del d.lgs.vo n. 373 del 24 dicembre 2003; dell'art. 4 del d.lgs.vo del Presidente della Regione siciliana n. 70 del 28 febbraio 1979.

Le previsioni contenute nel decreto assessoriale impugnato avrebbero carattere di novità, generalità ed astrattezza e, pertanto, natura regolarmente, cosicché l'atto avrebbe dovuto essere adottato dalla Giunta regionale (nel rispetto delle norme procedurali previste per tale tipologia di atti) in quanto lo statuto siciliano non attribuisce tale potere ai singoli assessori.



3) Violazione: dei principi di partecipazione ai procedimenti amministrativi; delle norme e dei principi generali relativi alla partecipazione alle procedure di regolazione amministrativa. Violazione degli articoli 1, 3, 7, 9 e 10 della l.r. n. 10/1991. Eccesso di potere sotto i profili: dello sviamento dalla funzione assegnata e dell'omessa verifica di tutti i presupposti di fatto.

Gli esercenti le cave avrebbero dovuto essere sentiti prima di procedere all'adozione della norma di modificazione dei criteri di quantificazione del canone dagli stessi dovuto.

Conclusivamente hanno chiesto che venga sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 della l.r. n. 9 del 2015 e sospeso il giudizio in attesa della sua decisione.

Per l'Assessorato regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità si è costituita in giudizio l'Avvocatura dello Stato.

Sono intervenuti ad adiuvandum C.A.V.E. s.r.l., Corbetto Calogero, Puzzillo Costruzioni s.r.l., Tosto Gioacchino e Industria lapidea prizzese s.r.l., esercenti l'attività di gestione di cave, che hanno depositato una memoria con cui hanno essenzialmente aderito alla richiesta di sollevare la questione di legittimità dell'art. 83 della l.r. n. 9 del 2015 avanzata dai ricorrenti.

Con identici gravami per motivi aggiunti, notificati il 4 dicembre 2015 e depositati il giorno 10 successivo, i ricorrenti hanno chiesto l'annullamento, previa sospensiva e vinte le spese, dei provvedimenti indicati in epigrafe con cui i distretti minerari competenti, in esecuzione del decreto dell'Assessore regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità del 12 agosto 2015, hanno chiesto il pagamento del canone 2014 come rideterminato per effetto della riformulazione dell'art. 12 della l.r. n. 9 del 2013 ad opera dell'art. 83 della l.r. n. 9 del 7 maggio 2015.

Hanno dedotto l'illegittimità derivata dal decreto impugnato con il ricorso introduttivo.

Con ordinanza n. 1456 del 21 dicembre 2015, l'istanza cautelare è stata rigettata con la motivazione che la dedotta questione di legittimità costituzionale non presentava un'evidenza tale da consentire una valutazione prognostica positiva in ordine all'esito del ricorso.

Tale decisione è stata riformata con l'ordinanza del CGA n. 167 del 26 febbraio 2016 così motivata: «in relazione alla denunciata retroattività della disposizione impugnata, si manifestano anche profili di danno grave che possono giustificare la richiesta misura cautelare».

È intervenuto il Consorzio siciliano cavatori che ha depositato un'articolata memoria con cui ha essenzialmente aderito alla richiesta di sollevare questione di legittimità dell'art. 83 della l.r. n. 9 del 2015 avanzata dai ricorrenti.

Con memoria depositata in vista dell'udienza, i ricorrenti hanno insistito nelle loro domande.

Alla pubblica udienza del 26 ottobre 2016, su conforme richiesta dei difensori delle parti presenti come da verbale, il ricorso è stato posto in decisione.

1. La controversia ha ad oggetto il decreto dell'Assessore della regione siciliana dell'energia e dei servizi di pubblica utilità del 12 agosto 2015 con cui sono state definite le modalità applicative del canone di produzione annuo dovuto dai titolari di concessioni per lo sfruttamento di giacimenti minerari di cave.

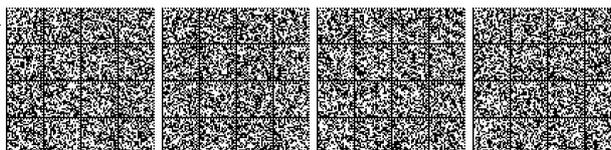
Tale decreto è stato adottato in esecuzione dell'art. 83 della legge regionale siciliana n. 9 del 2015, che ha modificato l'art. 12 della legge regionale siciliana n. 9 del 15 maggio 2013, prevedendo che il canone non vada più commisurato alla quantità di minerale estratto, ma alla superficie dell'area coltivabile e ai volumi autorizzati anche con riferimento al precedente anno 2014.

Ha ad oggetto anche i provvedimenti, con cui i Distretti minerari di Caltanissetta, Catania e Palermo hanno rideeterminato i canoni dovuti dai ricorrenti relativamente al 2014, dei quali si deduce l'illegittimità derivata.

2. Così inquadrata in termini generali la controversia, va rilevato che, con decisione n. 5 del 27 aprile 2015, l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha affermato che nel processo amministrativo impugnatorio di legittimità in primo grado, in mancanza di rituale graduazione dei motivi e delle domande di annullamento, il giudice, in base al principio dispositivo e di corrispondenza fra chiesto e pronunciato, è obbligato ad esaminarli tutti, salvo che non ricorrano i presupposti per disporre l'assorbimento nei casi ascrivibili alle tre tipologie precisate in motivazione (assorbimento per legge, per pregiudizialità necessaria e per ragioni di economia).

Nella specie, precisato che non ricorrono i presupposti per l'assorbimento, può anticiparsi che il secondo e il terzo motivo, che hanno ad oggetto vizi propri del decreto impugnato, sono infondati, mentre questo tribunale amministrativo regionale ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di cui al primo motivo, che è determinata e viene sollevata con la presente ordinanza.

3. Ciò posto, va esaminato il secondo motivo con cui si deduce che le previsioni contenute nel decreto assessoriale impugnato avrebbero carattere di novità, generalità ed astrattezza e, pertanto, natura regolamentare, cosicché l'atto



avrebbe dovuto essere adottato dalla Giunta regionale nel rispetto delle norme procedurali previste per tale tipologia di atti dato che lo statuto siciliano non attribuisce tale potere ai singoli assessori.

Tali connotati si riscontrerebbero, in particolare, negli articoli 1 e 8 i quali, rispettivamente, prevedono che: «I canoni di produzione per le attività di estrazione di giacimenti minerari di cava, dovuti dagli esercenti l'attività di cava, devono essere corrisposti secondo le modalità previste all'art. 83 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, pubblicata nel supplemento ordinario n. 1 alla *Gazzetta ufficiale* della regione siciliana n. 20, parte I, del 15 maggio 2015; il canone di produzione è commisurato alla superficie dell'area coltivabile ed ai volumi autorizzati della cava ed è ottenuto sommando gli importi corrispondenti agli scaglioni di superfici e di volumi come risultanti dalle autorizzazioni secondo le tabelle di cui al comma 1 dell'art. 83 della legge regionale»; «Il pagamento per l'annualità 2014 deve essere effettuato nel termine di trenta giorni dalla data di ricevimento della comunicazione da parte dei servizi - Distretti minerari competenti per territorio».

La censura è infondata, in quanto, come risulta dalla formulazione letterale delle disposizioni, si tratta di determinazioni di dettaglio meramente attuative dell'art. 12 della legge regionale siciliana n. 9 del 2013, come modificato dall'art. 83 della legge regionale siciliana n. 9 del 2015, in quanto tali prive del carattere dell'innovatività, che è necessario affinché una norma venga qualificata come regolamentare.

4. Parimenti infondato è il terzo motivo con cui si deduce testualmente che «l'equilibrato bilanciamento tra le esigenze di raggiungimento degli obiettivi di bilancio da parte dei pubblici poteri ed il correlativo sacrificio economico imposto ai privati esige in linea di principio una sede amministrativa di ponderazione degli opposti termini al fine di consentire ai secondi di rappresentare le proprie posizioni e le conseguenze che l'intervento determinerebbe per gli equilibri economico – finanziari delle attività imprenditoriali esercitate».

La Regione siciliana non aveva, infatti, nessun obbligo di sentire gli operatori del settore prima di modificare in via legislativa il criterio di quantificazione del canone dagli stessi dovuto.

5. Accertata l'infondatezza del secondo e del terzo motivo, può procedersi all'esposizione delle ragioni per le quali questo tribunale amministrativo regionale ritiene rilevante ai fini del decidere e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dai ricorrenti relativamente all'art. 83 della legge regionale siciliana n. 9 del 15 maggio 2015, nella parte in cui modifica i commi 1 e 8 dell'art. 12 della legge regionale siciliana n. 9 del 15 maggio 2013.

6. Per quanto concerne la rilevanza, ci si può limitare ad osservare che il decreto dell'Assessore regionale dell'energia e dei servizi di pubblica utilità del 12 agosto 2015, oggetto del ricorso, ha individuato le modalità applicative e di controllo del pagamento del canone dovuto per le attività di estrazione dei giacimenti minerari di cava in esecuzione di quanto innovativamente disposto dall'art. 83; le note dei distretti minerari hanno, a loro volta, quantificato il canone dovuto per l'anno 2014 in esecuzione di tale decreto.

La decisione della controversia dipende, pertanto, dalla valutazione della legittimità dall'art. 12 della legge regionale siciliana n. 9 del 15 maggio 2013, come modificato dall'art. 83 della legge regionale siciliana n. 20 del 15 maggio 2015, limitatamente ai commi 1 e 8, i quali hanno variato, con efficacia retroattiva, il criterio di quantificazione del canone dovuto per i giacimenti minerari di cava.

7. In merito alla non manifesta infondatezza valga quanto di seguito esposto.

Come detto, questo Tribunale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della l.r. 15 maggio 2013, n. 9, come sostituito dall'art. 83 della l.r. n. 20 del 2015, il quale testualmente prevede che: «A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è dovuto un canone di produzione annuo che è commisurato alla superficie dell'area coltivabile ed ai volumi autorizzati della cava».

Tale disposizione sembra, infatti, contrastare con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione e il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

8. In merito all'art. 53, deve prioritariamente rilevarsi come il canone in questione è, ad avviso di questo TAR, un tributo.

Come noto, secondo la giurisprudenza costituzionale, precisato che è irrilevante il nomen iuris usato dal legislatore, «occorrendo riscontrare in concreto e caso per caso se si sia o no in presenza di un tributo» (sentenze n. 141 del 2009, n. 334 del 2006 e n. 73 del 2005), costituiscono indici significativi della natura tributaria di una prestazione imposta: 1) la matrice legislativa, in quanto il tributo nasce «direttamente in forza della legge» (sentenza n. 141 del 2009), risultando irrilevante l'autonomia contrattuale (sentenza n. 73 del 2005); 2) la doverosità della prestazione (sentenze



n. 141 del 2009, n. 335 e n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005), che comporta un'ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico (sentenze n. 37 del 1997, n. 11 e n. 2 del 1995 e n. 26 del 1982), in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti; 3) il nesso con la spesa pubblica, dovendo sussistere un collegamento alla stessa «in relazione a un presupposto economicamente rilevante» (sentenza n. 141 del 2009), nel senso che la prestazione è destinata allo scopo di apprestare i mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente impositore (sentenze n. 37 del 1997, n. 11 e n. 2 del 1995, n. 26 del 1982).

Prima di illustrare le ragioni per le quali questo tribunale amministrativo regionale è addivenuto alla conclusione che il canone in questione è un tributo, vanno richiamati i commi 4 e 5 dell'art. 12, laddove si prevede, rispettivamente, che: «4. I canoni di produzione sono destinati per il 50 per cento al comune in cui ricade l'area di cava e per il 50 per cento sono versati in entrata nel bilancio regionale. Qualora siano interessati più comuni, la quota del 50 per cento è ripartita sulla base della superficie dell'area di cava ricadente in ciascun comune»; «5. I comuni destinatari delle quote di canone di cui al comma 4 impiegano le somme esclusivamente per interventi infrastrutturali di recupero, riqualificazione e valorizzazione del territorio, del tessuto urbano e degli edifici scolastici e ad uso istituzionale. Una quota non inferiore al 50% delle suddette risorse è riservata agli interventi di manutenzione e valorizzazione ambientale ed infrastrutturale connessi all'attività estrattiva o su beni immobili confiscati alla mafia ed alle organizzazioni criminali».

A ben vedere: l'obbligo del pagamento trova la sua fonte esclusiva nella legge regionale e non costituisce remunerazione dell'uso di beni pubblici; la prestazione imposta è finalizzata a dotare i Comuni e la Regione dei mezzi finanziari necessari ad assolvere le funzioni di cura concreta degli interessi generali.

Per quanto riguarda il secondo elemento, va rilevato che mentre la Regione può utilizzare liberamente la propria parte, i Comuni devono destinare le somme al finanziamento di interventi infrastrutturali di recupero, riqualificazione e valorizzazione del territorio, del tessuto urbano e degli edifici scolastici e ad uso istituzionale; nonché alla manutenzione e valorizzazione ambientale ed infrastrutturale connessi all'attività estrattiva o su beni immobili confiscati alla mafia ed alle organizzazioni criminali

Questa connotazione funzionale, congiunta al fatto che il prelievo si collega all'attività economica di gestione dei giacimenti, consente di ritenere il canone in questione uno strumento di riparto, ai sensi dell'art. 53 Cost., del carico della spesa pubblica in ragione della capacità economica manifestata dai soggetti gestori (sentenza n. 280 del 2011).

In definitiva, la prestazione in esame è un tributo, avente: *a)* quali soggetti passivi, i concessionari di giacimenti minerali; *b)* quali soggetti attivi, la Regione e i Comuni; *c)* quale presupposto economicamente rilevante, la gestione dei giacimenti; *d)* quale base imponibile, una entità monetaria commisurata alla superficie dell'area coltivabile ed ai volumi autorizzati della cava.

Qualificato il canone come tributo, va ricordato che nella previgente disciplina lo stesso era quantificato con riferimento alla quantità di minerale estratto, mentre in quella attuale alla superficie dell'area coltivabile ed ai volumi autorizzati.

Ne deriva che il corrispettivo per l'uso del giacimento non è più commisurato alla sua resa, la quale tende a diminuire nel tempo in dipendenza del suo sfruttamento, ma alla sua estensione, la quale rimane, invece, immutata anche quando la stessa è quasi esaurita.

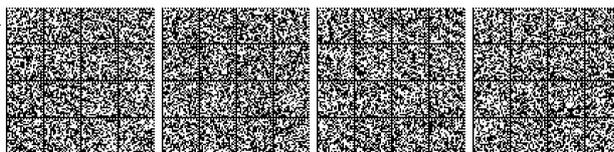
Tenuto conto che si tratta di un canone dovuto non una tantum, ma annualmente, sembrerebbe essere venuto meno il collegamento con la capacità contributiva.

Si prescinde, infatti, dal guadagno che deriva dal giacimento e si applica un tributo fisso indipendente dallo stesso.

9. Per quanto riguarda la violazione del principio di uguaglianza, va osservato che, com'è stato ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale, il legislatore ha, anche nei confronti della disciplina dei rapporti giuridici di durata, ampia discrezionalità nell'emanare norme modificatrici, ma la stessa è censurabile qualora emergano profili di manifesta irragionevolezza tali da determinare situazioni di disuguaglianza.

Nella specie, l'art. 83 determina immotivate discriminazioni all'interno della medesima categoria dei titolari di giacimenti minerali tra quelli che gestiscono cave di piccola dimensione, ma ad elevata resa (es. marmi) e quelli concessionari di cave di grande estensione, ma a bassa resa (inerti).

Alla medesima ampiezza corrisponde, infatti, una remuneratività profondamente diversa con conseguente irragionevolezza del riferimento alla superficie dell'area coltivabile ed ai volumi autorizzati della cava ai fini della quantificazione del canone.



I titolari di giacimenti di materiali «poveri» sono, infatti, tenuto al pagamento di un canone notevolmente più elevato rispetto a quello dovuto per quelli di minerali pregiati con conseguente irragionevole disparità di trattamento.

Sembrirebbe, pertanto, che a situazioni differenti si applichi il medesimo trattamento in maniera irragionevole.

10. Come anticipato, questo tribunale amministrativo regionale dubita, altresì, della legittimità dell'art. 83 della legge regionale siciliana n. 20 del 2015 nella parte in cui modifica l'art. 12, comma 8, della legge regionale siciliana n. 9 del 2013, il quale, nella sua attuale formulazione, prevede che le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano anche per il calcolo del pagamento dei canoni relativi all'anno 2014.

Tale disposizione sembrerebbe, in particolare, contrastare con: l'art. 3; l'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU.

Per quanto riguarda il primo dei due parametri evocati, si dubita che sia stato leso il principio dell'affidamento, il quale è custodito da una delle molteplici declinazioni dell'art. 3, costituita dal principio di irretroattività della legge.

La norma surriportata produce, infatti, la lesione con effetto retroattivo di un «bene» che i concessionari di giacimenti minerari hanno acquisito sulla base di un legittimo affidamento ingenerato dalle previsioni contenute nella previgente formulazione.

Va, sotto tale profilo, rilevato che, secondo un costante orientamento della Corte costituzionale, il divieto di retroattività della legge - pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore ordinario deve di regola attenersi - non è stato elevato a dignità costituzionale, salva, per la materia penale, la previsione dell'art. 25 della Costituzione. Si è, conseguentemente, ritenuto che il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare norme con efficacia retroattiva a condizione che la stessa trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti (in tal senso Corte costituzionale, 4 agosto 2003, n. 291).

Per quanto riguarda, in particolare, i rapporti di durata si è precisato che non è interdetto in termini assoluti il potere di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la loro disciplina, ma è necessario che le stesse, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non trasmodino in un regolamento irrazionale e non incidano arbitrariamente sulle situazioni sostanziali originate da leggi precedenti, frustrando l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica (sentenza n. 349 del 1985; in senso analogo, *ex plurimis*, sentenze n. 302 del 2010; n. 236, n. 206 e n. 24 del 2009; n. 409 e n. 264 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999).

Si è, conseguentemente, ritenuto che una mutazione *ex lege* dei rapporti di durata è illegittima quando incide sugli stessi in modo «improvviso e imprevedibile» (sentenze n. 64 del 2014 e n. 302 del 2010, entrambe relative all'incidenza sui rapporti in corso dei nuovi criteri di determinazione dei canoni concessori di beni demaniali).

L'esame della norma in contestazione e della sua *ratio* conduce a dubitare che il legislatore abbia operato una scelta ragionevole e non arbitraria alla stregua dei principi evocati.

I ricorrenti hanno affermato (producendo alcuni conteggi esemplificativi e senza essere smentiti dall'Amministrazione regionale) che la modifica del criterio di quantificazione del canone dovuto ha comportato per loro un notevolissimo aumento dello stesso, pari da 7 a 17 volte quello precedente.

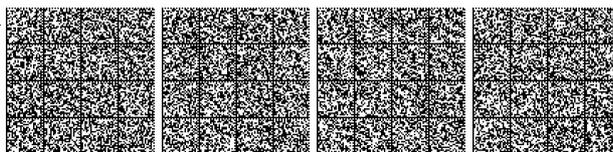
Per uno di loro è stato, in particolare, rilevato che: nel 2013, aveva prodotto materiale calcareo per mc 7.000, cosicché, applicando il canone di € 0,30 a mc, aveva pagato la somma di € 2.100; nel 2014, avendo una superficie di ettari 05.00.57 e un volume autorizzato pari a 970.000 mc, dovrà pagare € 12.500, ovverosia quasi 7 volte in più.

Ne deriva che i titolari di giacimenti minerari si sono trovati esposti a un inaspettato e considerevole esborso economico che non sono stati posti nelle condizioni di valutare *ex ante* nell'organizzazione della propria attività imprenditoriale.

Mentre per il periodo successivo all'entrata in vigore della disposizione hanno, infatti, avuto la possibilità decidere se aumentare il corrispettivo richiesto ai propri clienti o, addirittura, sospendere o non esercitare più l'attività estrattiva, tale possibilità è stata preclusa in radice per quello antecedente.

Sotto tale profilo, va ricordato che il comma 6 dell'art. 12 più volte citato dispone che in caso di sospensione dei lavori di coltivazione, la quota dei canoni relativa al periodo di sospensione non è dovuta ed eventuali periodi di attività estrattiva inferiori all'anno solare sono calcolati per dodicesimi.

Tutto ciò considerato, sembra a questo tribunale amministrativo regionale che sia stato irragionevolmente leso l'affidamento riposto nella quantificazione del canone in applicazione dei criteri all'epoca vigenti ai fini della individuazione delle proprie strategie imprenditoriali.



Concludendo, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dedotta dai ricorrenti, questo tribunale amministrativo regionale solleva - con riferimento agli articoli 3, 117 e 53 della Cost. - la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge regionale siciliana 7 maggio 2015, n. 9 nella parte in cui modifica i commi 1 e 8 dell'art. 12 della legge regionale siciliana 15 maggio 2013, n. 9.

Il processo deve, pertanto, essere sospeso, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per ogni conseguente statuizione.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Terza) non definitivamente pronunciando:*

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge regionale siciliana 7 maggio 2015, n. 9 nella parte in cui modifica i commi 1 e 8 dell'art. 12 della legge regionale siciliana 15 maggio 2013, n. 9.*

b) *sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79, primo comma, cod. proc. amm.;*

c) *ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per il competente controllo di legittimità sulle questioni sollevate;*

d) *rinvia ogni definitiva statuizione in rito e nel merito del ricorso in epigrafe, nonché sulle spese di lite, all'esito del promosso giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi degli articoli 79 e 80 cod. proc. amm..*

*Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza: a) sia notificata a tutte le parti in causa; b) sia comunicata al Presidente della regione siciliana e al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana.*

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Solveig Cogliani, Presidente;

Nicola Maisano, consigliere;

Aurora Lento, consigliere, estensore.

*Il Presidente:* COGLIANI

*L'estensore:* LENTO

17C00281

ADELE VERDE, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-049) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

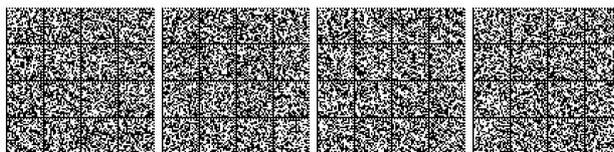
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



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

**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, concorsi, 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**

Prezzi 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	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
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.

**€ 10,00**



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 7 1 2 0 6 \*

