

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 31

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 29 luglio 2020

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. 159. Sentenza 24 giugno - 23 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Lombardia - Società partecipate dalla Regione - Mobilità volontaria dei dipendenti - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Lombardia - Debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive - Autorizzazione dirigenziale al pagamento - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Lombardia - Finanziamento del CORECOM - Esclusione, ai fini dei vincoli di contenimento della spesa pubblica, degli oneri per le assunzioni del relativo personale - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Lombardia 6 giugno 2019, n. 9, artt. 2, comma 1, lettera *a*), che aggiunge il comma 5-*quaterdecies* all'art. 1 della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30; 4, comma 1, lettera *e*), che aggiunge i commi 8-*sexies* e 8-*septies* all'art. 59 della legge della Regione Lombardia 31 marzo 1978, n. 34; 10, comma 1, lettera *d*), che aggiunge i commi da 2-*bis* a 2-*quater* all'art. 15 della legge della Regione Lombardia 28 ottobre 2003, n. 20.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettere *e*) ed *l*), e terzo.

Pag. 1

N. 160. Sentenza 24 giugno - 23 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Caccia - Norme della Regione Marche - Piani di controllo della fauna selvatica (nella specie del cinghiale) - Inclusione di cacciatori tra i soggetti attuatori - Autorizzazione al prelievo in forma collettiva, con il metodo della braccata e della girata, nelle zone e nei periodi preclusi alla caccia - Lamentata violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7, art. 25, commi 2-*bis*, ultimo periodo, e 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*).....

Pag. 8

N. 161. Sentenza 24 giugno - 23 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Turismo - Norme della Regione Siciliana - Strutture ricettive per lo sviluppo del turismo nautico ("marina resort" e "boat and breakfast") - Disciplina delle modalità di insediamento, nonché delle competenze sui procedimenti autorizzatori e di controllo da parte della Regione e dei Comuni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di "tutela della concorrenza" - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Siciliana 7 giugno 2019, n. 8, artt. 1, comma 2, 2, 3, comma 7, e 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *e*).....

Pag. 12



N. 162. Ordinanza 25 giugno - 23 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Straniero - Disposizioni in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica - Ricorso della Regione Piemonte - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

- Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, intero testo e artt. 1, 9, 12, commi 5 e 6, 13, 14, 21, comma 1, lettera *a*), 30, comma 1, e 31-*ter*; legge di conversione 1° dicembre 2018, n. 132.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 32, 38, 42, 47, secondo comma, 70, 72, 77, 97, 114 e 117, primo, secondo, terzo, quarto e settimo comma, 118 e 119; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 2, 3, 5, 6 e 8.

Pag. 18

N. 163. Sentenza 19 maggio - 24 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Misure di contenimento della spesa - Esclusione, mediante norma di interpretazione autentica delle società regionali operanti prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale - Violazione del principio di copertura finanziaria delle leggi che prevedono nuove spese - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 16.
- Costituzione, artt. 81, 97, secondo comma, e 117, terzo comma.

Pag. 20

N. 164. Sentenza 11 giugno - 24 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Organizzazione delle Agenzie fiscali - Istituzione, mediante i rispettivi regolamenti di organizzazione, di posizioni organizzative di elevata responsabilità (POER) - Asserita attribuzione di poteri tipici della qualifica dirigenziale, con conseguente progressione di carriera verticale riservata - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, del concorso pubblico per l'accesso ai pubblici impieghi, di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, nonché del giudicato costituzionale - Non fondatezza delle questioni.

Impiego pubblico - Organizzazione delle Agenzie fiscali - Disciplina d'accesso, mediante i rispettivi regolamenti di organizzazione, alla qualifica dirigenziale dei ruoli mediante procedura concorsuale pubblica - Individuazione dei candidati esonerati dalla prova preselettiva - Possibile clausola di riserva fino al 50 per cento dei posti disponibili - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, del concorso pubblico per l'accesso ai pubblici impieghi, di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 93, lettere *a*), *b*), *c*) *d*) ed *e*).
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 136.

Pag. 25

N. 165. Sentenza 24 giugno - 24 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università e istituti di alta cultura - Personale accademico - Reclutamento nel ruolo di professore di prima e seconda fascia - Procedura di valutazione per la chiamata diretta dei ricercatori a tempo indeterminato, in servizio nell'università medesima, in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale - Carattere temporaneo e discrezionale della procedura - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento dell'amministrazione - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 24, comma 6.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Pag. 42



N. 166. Sentenza 9 - 27 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Regione Puglia - Interventi in ulteriori contesti paesaggistici - Sistema sanzionatorio - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Puglia - Spese e misure sanitarie - Destinazione di una dotazione finanziaria per il rimborso delle spese delle associazioni di volontariato impegnate nei centri di orientamento oncologico (COro) della Rete oncologica regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Puglia - Spese e misure sanitarie - Destinazione di una dotazione finanziaria per la realizzazione e/o ristrutturazione da parte dei Comuni di canili sanitari - Violazione dei principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Puglia - Spese e misure sanitarie - Destinazione di una dotazione finanziaria per il potenziamento dell'assistenza psicologica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Puglia - Spese e misure sanitarie - Destinazione di una dotazione finanziaria per la realizzazione, da parte dei Comuni, di campagne di sterilizzazione di cani patronali - Violazione dei principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Possibilità, per alcune categorie di medici specialisti, di veterinari e di personale laureato dirigente in regime di convenzione di essere inquadrati, senza concorso, nei ruoli della dirigenza sanitaria - Violazione del principio dell'accesso ai pubblici impieghi mediante pubblico concorso - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Puglia 28 dicembre 2018, n. 67, artt. 15, 61, 66, 72, 86 e 93.

– Costituzione, artt. 9, 97 e 117, commi secondo, lettere g) ed s), e terzo. Pag. 55

N. 167. Sentenza 24 giugno - 27 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Stipendi del personale non contrattualizzato - Blocco degli incrementi retributivi dal 2011 al 2015 - Valorizzazione in quiescenza degli emolumenti pensionabili connessi alle classi e agli scatti che sarebbero maturati durante il blocco - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e adeguatezza dei trattamenti pensionistici, nonché di capacità contributiva, anche in relazione a parametri convenzionali - Non fondatezza delle questioni.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21, secondo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lettera b), e integrato dal decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122, art. 1, comma 1, lettera a), primo periodo); legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 256.

– Costituzione, artt. 2, 3, 36, 38, 53 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1; Protocollo n. 12 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1. Pag. 62



n. 168. Sentenza 8 - 27 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti conseguenti al crollo di un tratto del viadotto Polcevera nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi - Poteri attribuiti al commissario straordinario per la ricostruzione - Modalità di ripristino del sistema viario e delle altre attività connesse - Obbligo per ASPI, società concessionaria della tratta autostradale interessata, di far fronte alle spese di ricostruzione e di ripristino del sistema viario, comprese quelle per l'esproprio delle aree, ovvero per la conclusione di accordi di cessione con i proprietari degli immobili interessati - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità, non arbitrarietà, buon andamento e imparzialità, e di legalità delle prestazioni patrimoniali, nonché quelli di separazione dei poteri e del giusto processo, del diritto di difesa e della libertà di iniziativa economica - Inammissibilità delle questioni.

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti conseguenti al crollo di un tratto del viadotto Polcevera nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi - Poteri attribuiti al commissario straordinario per la ricostruzione - Modalità di ripristino del sistema viario e delle altre attività connesse - Previsione che ASPI, società concessionaria della tratta autostradale interessata, è tenuta alla consegna al commissario dei tronchi autostradali sul cui esercizio interferiscono i lavori di ricostruzione, con esclusione dell'espletamento delle attività di ripristino e di quelle connesse - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e non arbitrarietà, nonché difetto di istruttoria e di motivazione - Inammissibilità delle questioni.

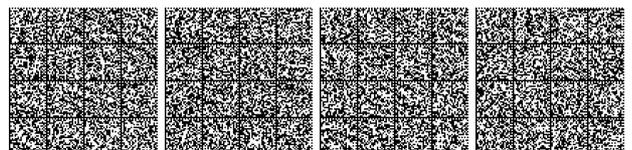
Opere pubbliche - Disposizioni urgenti conseguenti al crollo di un tratto del viadotto Polcevera nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi - Poteri attribuiti al commissario straordinario per la ricostruzione - Possibile deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale o derivante dal diritto dell'Unione, comprese quelle sulla contabilità speciale e sulla individuazione delle strutture operative di cui valersi - Preclusione per ASPI, società concessionaria della tratta autostradale interessata e per le società collegate, della partecipazione alla procedura negoziata per la ricostruzione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e non arbitrarietà, nonché difetto di istruttoria e di motivazione - Non fondatezza delle questioni.

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti conseguenti al crollo di un tratto del viadotto Polcevera nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi - Poteri attribuiti al commissario straordinario per la ricostruzione - Necessità di tempestivo avvio dei lavori di demolizione e ricostruzione del ponte, anche in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale o derivante dal diritto dell'Unione - Conseguente esproprio delle aree, ovvero conclusione di accordi di cessione con i proprietari degli immobili, rispettivamente, ad uso abitativo e produttivo - Quantificazione delle relative indennità, a carico di ASPI, società concessionaria della tratta autostradale interessata - Denunciata irragionevolezza e mancanza di adeguata motivazione - Non fondatezza delle questioni.

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti conseguenti al crollo di un tratto del viadotto Polcevera nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi - Poteri attribuiti al commissario straordinario per la ricostruzione - Previsione che il ripristino del sistema viario e delle altre attività connesse sia affidata a uno o più operatori economici diversi da ASPI, società concessionaria della tratta autostradale interessata e da società o da soggetti da quest'ultima controllati o, comunque, a essa collegati - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e non arbitrarietà, nonché del diritto di difesa, della libertà imprenditoriale e di quella della concorrenza, del principio di separazione dei poteri e di quello del giusto processo - Non fondatezza delle questioni.

– Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis; 1-bis; 1-ter, comma 1, e 4-bis.

– Costituzione, artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111. Pag. 73



N. 169. Sentenza 23 giugno - 28 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Enti pubblici - Camere di commercio - Riforma del sistema camerale - Previsione del parere della Conferenza Stato-Regioni, anziché dell'intesa con essa, sul decreto legislativo di attuazione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 7 agosto 2015, n. 124, art. 10; decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, art. 3.
- Costituzione, artt. 5, 117 e 120.

Pag. 101

N. 170. Sentenza 24 giugno - 28 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Misure per la riduzione delle liste d'attesa - Possibili intese sindacali finalizzate a utilizzare le risorse del fondo per la perequazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Misure per la riduzione delle liste d'attesa - Rideterminazione delle dotazioni organiche da parte dei direttori generali delle ASL, delle aziende ospedaliere e degli IRCSS - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio della copertura finanziaria delle spese - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 13, artt. 5, comma 4, e 9.
- Costituzione, artt. 81 e 117, secondo comma, lettera l).

Pag. 116

N. 171. Sentenza 7 - 28 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanzioni amministrative - Infrazioni gravi in materia di intese lesive della concorrenza o di abusi di posizione dominante sul mercato - Trattamento sanzionatorio - Eliminazione del minimo edittale - Applicazione retroattiva - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, nonché di quello convenzionale di retroattività della norma sostanzialmente penale di favore - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 5 marzo 2001, n. 57, art. 11, comma 4, modificativo dell'art. 15, comma 1, della legge 10 ottobre 1990, n. 287.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.

Pag. 120

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 6. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 10 luglio 2020 (del G.U.P. del Tribunale di Verona)

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico della senatrice A.C. B. - Richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti della senatrice in ordine al reato a lei ascritto di cui all'art. 318 cod. pen. (e di riflesso relativamente al reato di cui all'art. 416 cod. pen.) - Deliberazione di insindacabilità da parte del Senato della Repubblica.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 9 gennaio 2019.

Pag. 129



- n. 54. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 giugno 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 - Disposizioni sui criteri premianti di aggiudicazione nell'ambito del subappalto a microimprese, piccole e medie imprese e imprese localizzate sul territorio provinciale.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 - Soglie per prestazioni professionali per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e dei servizi ad essi connessi - Facoltà di affidamento diretto, previa consultazione di tre professionisti, ove esistenti, per servizi di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 - Procedura negoziata senza previa pubblicazione sotto soglia UE e affidamenti diretti - Appalti di lavori di interesse provinciale di importo pari o superiore a 2.000.000 di euro e inferiore alla soglia UE.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 - Accelerazione delle procedure e accesso delle PMI alle procedure di affidamento - Sospensione, per tutte le procedure di gara, dell'obbligo di corredare l'offerta con una garanzia in forma di fideiussione o cauzione, denominata garanzia provvisoria - Previsione che le stazioni appaltanti possono procedere alla stipula del contratto anche in pendenza della verifica dei requisiti di partecipazione, salvo il rispetto delle prescrizioni imposte dalla normativa antimafia - Previsione che il contratto contenga una clausola risolutiva espressa nel caso di esito negativo dell'accertamento del possesso dei requisiti successivo alla stipula.

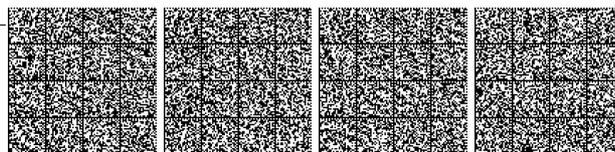
Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 - Esecuzione del contratto e pagamenti - Ammissibilità dell'esecuzione in via d'urgenza per tutte le procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture - Possibilità di aggiungere all'importo dei lavori eseguiti il 60 per cento del valore dei materiali provvisti a piè d'opera, da valutarsi a prezzo di contratto o, in difetto, a prezzi di stima - Pagamento in acconto dell'80 per cento del valore delle forniture consegnate e accettate dal direttore/direttrice dell'esecuzione del contratto, benché non ancora inventariate.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 - Anticipazione del prezzo - Previsione della possibilità di aumentare l'importo dell'anticipazione del prezzo fino al 40 per cento.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 - Previsione della possibilità di prorogare la durata dei contratti di appalto e di concessione in corso di esecuzione per ragioni di interesse pubblico determinate da emergenze sanitarie anche oltre il termine previsto nell'opzione di proroga indicata inizialmente nel bando e nei documenti di gara.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 - Limite temporale di applicazione delle norme speciali.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 aprile 2020, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per gli esercizi 2020, 2021 e 2022 e altre disposizioni), artt. 13, comma 1, 14, 16, 17, 18, 19, 22 e 23.



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 159

Sentenza 24 giugno - 23 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Lombardia - Società partecipate dalla Regione - Mobilità volontaria dei dipendenti - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Lombardia - Debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive - Autorizzazione dirigenziale al pagamento - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Lombardia - Finanziamento del CORECOM - Esclusione, ai fini dei vincoli di contenimento della spesa pubblica, degli oneri per le assunzioni del relativo personale - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Lombardia 6 giugno 2019, n. 9, artt. 2, comma 1, lettera *a*), che aggiunge il comma 5-*quaterdecies* all'art. 1 della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30; 4, comma 1, lettera *e*), che aggiunge i commi 8-*sexies* e 8-*septies* all'art. 59 della legge della Regione Lombardia 31 marzo 1978, n. 34; 10, comma 1, lettera *d*), che aggiunge i commi da 2-*bis* a 2-*quater* all'art. 15 della legge della Regione Lombardia 28 ottobre 2003, n. 20.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettere *e*) ed *l*), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettera *a*), 4, comma 1, lettera *e*), e 10 comma 1, lettera *d*), della legge della Regione Lombardia 6 giugno 2019, n. 9 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 6-9 agosto 2019, depositato in cancelleria il 12 agosto 2019, iscritto al n. 88 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;



udito il Giudice relatore Luca Antonini ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere *a*) e *c*), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 23 giugno 2020; deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 6-9 agosto 2019 e depositato il 12 agosto 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, primo comma, 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettere *e*) ed *l*), e terzo, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettera *a*), 4, comma 1, lettera *e*), e 10 comma 1, lettera *d*), della legge della Regione Lombardia 6 giugno 2019, n. 9 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2019).

2.- L'art. 2, comma 1, lettera *a*), è impugnato nella parte in cui aggiunge all'art. 1 della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30, recante «Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - collegato 2007», il comma 5-*quaterdecies*.

Questa disposizione lederebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione alla materia «ordinamento civile», in quanto disciplina la mobilità volontaria dei dipendenti delle società partecipate dalla Regione, incidendo dunque sui rapporti di lavoro.

Del resto, prosegue l'Avvocatura generale, la disciplina della mobilità in precedenza dettata per le società controllate dall'art. 1, commi 563 e seguenti, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», è stata abrogata dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), il cui art. 19, comma 1, ha contestualmente previsto che ai rapporti di lavoro del personale di tali società si applichino le disposizioni del codice civile e, quindi, anche l'art. 2112 cod. civ., salvo che nell'ipotesi della reinternalizzazione regolata dal comma 8 del medesimo art. 19.

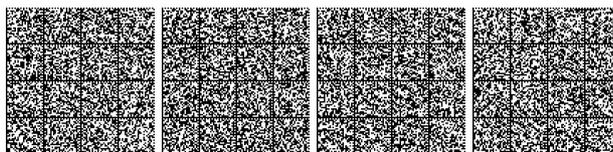
2.1.- L'art. 4, comma 1, lettera *e*), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2019 aggiunge all'art. 59 della legge della Regione Lombardia 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della regione), i commi 8-*sexies* e 8-*septies*.

Il comma 8-*sexies* consente al dirigente competente per materia, in presenza di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive, di autorizzare il pagamento contestualmente alla presentazione dell'iniziativa legislativa per il riconoscimento della loro legittimità. Tale norma è applicabile, a mente del comma successivo, anche ai debiti derivanti da sentenze già divenute esecutive alla data di entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 9 del 2019.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, queste disposizioni sarebbero ascrivibili alla materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. e si porrebbero, in particolare, in contrasto con la disciplina di cui all'art. 73, comma 4, 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): questa norma, infatti, richiede comunque, per il pagamento dei debiti in parola, il preventivo riconoscimento della loro legittimità da parte del Consiglio regionale o della Giunta regionale, pur assegnando tale significato anche all'inutile decorso del termine di trenta giorni dalla ricezione della proposta per il riconoscimento medesimo.

2.2.- È, infine, impugnato - in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *l*), in relazione alla materia «ordinamento civile», e terzo, in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica», Cost., nonché agli artt. 3, primo comma, e 97, primo comma, Cost. - l'art. 10, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2019, nella parte in cui aggiunge all'art. 15 della legge della Regione Lombardia 28 ottobre 2003, n. 20, recante «Istituzione del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM)», i commi da 2-*bis* a 2-*quater*.

Il ricorrente premette che l'art. 15 appena citato ha a oggetto il finanziamento delle funzioni svolte dal CORECOM della Regione Lombardia e sostiene che le norme recate dalle disposizioni censurate prevedrebbero: *a*) che gli oneri derivanti dalla stipulazione, da parte del suddetto Comitato, di contratti di lavoro «nelle diverse forme a tempo determinato» non siano computabili, se interamente finanziati da risorse «ottenute da terzi, iscritte nel bilancio regionale», agli effetti del rispetto dei limiti di spesa per il personale stabiliti dall'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» (comma 2-*bis*); *b*) che le spese sostenute dal CORECOM per



l'esercizio delle funzioni delegategli da terzi siano escluse, se coperte dai contributi a tal fine attribuitigli da tali soggetti, dai vincoli di contenimento delle risorse destinate al trattamento economico accessorio del personale imposti dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a, e 2, lettere b, c, d ed e, e 17, comma 1, lettere a, c, e, f, g, h, l, m, n, o, q, r, s e z, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) (comma 2-ter); c) che le risorse acquisite per lo svolgimento delle funzioni delegate possano essere impiegate per incrementare il trattamento economico accessorio del personale adibito esclusivamente a tali funzioni (comma 2-quater).

Tali norme regionali derogherebbero alle disposizioni statali dianzi menzionate, nonché a quelle di cui al decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, le quali pongono principi di coordinamento della finanza pubblica: risulterebbe, pertanto, violato l'art. 117, terzo comma, Cost.

Poiché i suddetti vincoli di spesa costituirebbero anche una regolamentazione uniforme dei rapporti di lavoro, il loro mancato rispetto si risolverebbe altresì nella invasione della competenza statale esclusiva nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) e nella violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., determinando una disparità di trattamento rispetto alle altre pubbliche amministrazioni.

Sarebbe, inoltre, compromesso il precetto dettato dall'art. 97, primo comma, Cost.

3.- Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, nella persona del Presidente della Giunta regionale, chiedendo il rigetto del ricorso.

3.1.- A suo avviso, l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2019, nella parte in cui aggiunge il comma 5-quaterdecies all'art. 1 della legge reg. Lombardia n. 30 del 2006, si sarebbe limitato a regolare - nell'ambito della competenza residuale nella materia della organizzazione amministrativa regionale - una «modalità di ricognizione preventiva tra le società del sistema regionale in ordine alle risorse umane ivi presenti», in tal modo perseguendo obiettivi di efficienza nella ripartizione delle competenze professionali.

Tanto troverebbe conferma, per un verso, nel disposto dell'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, il quale prevede che le amministrazioni pubbliche socie fissino, con propri provvedimenti, obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate; per l'altro, nella stessa norma censurata, secondo cui l'eventuale trasferimento del personale da una società all'altra deve avvenire «nel pieno rispetto delle disposizioni statali sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa nonché delle previsioni della contrattazione collettiva».

Del resto, prosegue la resistente, la norma in discorso non è applicabile a qualsiasi società partecipata, ma soltanto a quelle indicate negli Allegati A1 e A2 alla legge stessa, ovvero a quelle società che, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 30 del 2006, fanno parte del «sistema regionale». In particolare, tra tali società rientrerebbero anche quelle in house, le quali costituirebbero una «longa manus» dell'ente pubblico socio, sicché anche sotto tale profilo troverebbe conferma la riconducibilità della disposizione impugnata alla materia di competenza residuale dell'organizzazione amministrativa regionale.

3.2.- Anche la censura afferente all'art. 4, comma 1, lettera e), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2019, che aggiunge i commi 8-sexies e 8-septies all'art. 59 della legge reg. Lombardia n. 34 del 1978, sarebbe priva di fondamento.

Al riguardo, la Regione evidenzia, segnatamente, da un lato, che il comma 8-sexies consente al dirigente competente di autorizzare il pagamento dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive solo a condizione che sia stata contestualmente presentata l'iniziativa legislativa per il riconoscimento della loro legittimità; dall'altro, che tale riconoscimento, come affermato dalla Corte dei conti, avrebbe natura meramente ricognitiva, con la conseguenza che il pagamento ben potrebbe intervenire nelle more della relativa delibera consiliare.

Le considerazioni appena esposte varrebbero ad escludere la dedotta lesione dell'evocato titolo di competenza statale anche con riferimento alla disposizione transitoria di cui al comma 8-septies.

3.3.- Sarebbero parimenti infondate le censure prospettate in merito all'art. 10, comma 1, lettera d), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2019, nella parte in cui aggiunge i commi da 2-bis a 2-quater all'art. 15 della legge reg. Lombardia n. 20 del 2003.

Secondo la difesa regionale, le norme interposte evocate dal ricorrente non sarebbero state, infatti, derogate dal legislatore regionale, alla luce di quanto chiarito - con riguardo alle funzioni delegate al CORECOM dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) - dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, nella deliberazione 26 settembre 2017, n. 23 (recte: 28 settembre 2017, n. 23). In questa occasione, il giudice contabile avrebbe affermato che agli oneri sostenuti per l'espletamento da parte del CORECOM delle funzioni delegate, in quanto etero-finanziati



mediante l'erogazione di specifici contributi, non sarebbero applicabili i limiti di spesa imposti dal legislatore statale per il personale: poiché le disposizioni impugnate sarebbero sostanzialmente conformi a questo principio, non sarebbe ravvisabile il dedotto *vulnus* all'art. 117, terzo comma, Cost.

3.4.- Il 30 aprile 2020 la Regione ha depositato una memoria nella quale, da un lato, ha insistito, sulla scorta di argomentazioni sostanzialmente riproduttive di quelle adottate nell'atto di costituzione, sull'infondatezza della questione avente ad oggetto il comma 5-*quaterdecies* dell'art. 1 della legge reg. Lombardia n. 30 del 2006, introdotto dall'impugnato art. 2, comma 1, lettera *a*), delle legge reg. Lombardia n. 9 del 2019.

Dall'altro, ha chiesto la declaratoria di cessazione della materia del contendere con riguardo alle questioni afferenti alle altre norme impugnate. Con gli artt. 3, comma 1, lettera *a*), e 4, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2019, n. 23, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9-*ter* della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2020)», sono stati infatti abrogati, rispettivamente, i commi 8-*sexies* e 8-*septies* dell'art. 59 della legge reg. Lombardia n. 34 del 1978 e, per quanto qui interessa, i commi da 2-*bis* a 2-*quater* dell'art. 15 della legge reg. Lombardia n. 20 del 2003, introdotti dagli impugnati artt. 4, comma 1, lettera *e*), e 10, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2019; norme, queste, che d'altra parte non avrebbero nemmeno avuto applicazione medio tempore.

4.- In considerazione dell'intervenuta abrogazione, il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato per mezzo posta elettronica certificata (PEC) il 12 giugno 2020, ha dichiarato di rinunciare al ricorso, su conforme delibera assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 5 giugno 2020, limitatamente agli artt. 4, comma 1, lettera *e*), e 10, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2019.

La Regione, con atto depositato a mezzo PEC il successivo 18 giugno, ha accettato tale rinuncia parziale, giusta delibera della Giunta regionale adottata il 16 giugno 2020.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, primo comma, 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettere *e*) ed *l*), e terzo, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettera *a*), 4, comma 1, lettera *e*), e 10 comma 1, lettera *d*), della legge della Regione Lombardia 6 giugno 2019, n. 9 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2019).

2.- L'art. 2, comma 1, lettera *a*), è impugnato nella parte in cui aggiunge all'art. 1 della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30, recante «Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-*ter* della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - collegato 2007», il comma 5-*quaterdecies*.

Secondo il ricorrente, questa norma lederebbe l'art. 117, comma 2, lettera *l*), Cost., in relazione alla materia «ordinamento civile»: regolando la mobilità volontaria dei dipendenti delle società partecipate dalla Regione, essa difatti inciderebbe sui relativi rapporti di lavoro, la cui disciplina sarebbe ascrivibile all'evocato ambito di competenza statale.

L'art. 4, comma 1, lettera *e*), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2019 aggiunge all'art. 59 della legge della Regione Lombardia 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione), i commi 8-*sexies* e 8-*septies*.

Queste disposizioni, ad avviso del ricorrente, nel consentire al dirigente competente per materia di autorizzare i pagamenti dei debiti fuori bilancio della Regione derivanti da sentenze esecutive anche prima del riconoscimento della loro legittimità, violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., invadendo la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici», e, in particolare, si porrebbero in contrasto con il parametro interposto di cui all'art. 73, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, infine, l'art. 10, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2019, nella parte in cui aggiunge all'art. 15 della legge della Regione Lombardia 28 ottobre 2003, n. 20, recante «Istituzione del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM)», i commi da 2-*bis* a 2-*quater*.



Tali disposizioni in sostanza escludono dal calcolo rilevante ai fini del rispetto dei vincoli di contenimento della spesa stabiliti dal legislatore statale gli oneri sostenuti dal CORECOM della Regione Lombardia per le assunzioni e per il trattamento economico accessorio del personale impiegato nell'esercizio delle funzioni delegate al CORECOM stesso.

Esse recherebbero un *vulnus*, in primo luogo, all'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica evincibili dalle norme interposte di cui all'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), e all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a, e 2, lettere b, c, d ed e, e 17, comma 1, lettere a, c, e, f, g, h, l, m, n, o, q, r, s e z, della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

Sarebbe, inoltre, lesa, a parere del ricorrente, l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione alla materia «ordinamento civile», in quanto i vincoli di spesa derivanti dalle menzionate norme interposte costituirebbero anche una regolamentazione uniforme dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Risulterebbero, infine, violati sia l'art. 3, primo comma, Cost., dal momento che l'introduzione di una disciplina regionale derogatoria rispetto a quella statale determinerebbe una disparità di trattamento rispetto alle altre amministrazioni pubbliche, sia l'art. 97, primo comma, Cost.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri nel corso del giudizio ha rinunciato all'impugnazione degli artt. 4, comma 1, lettera *e*), e 10, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2019, a seguito della sopravvenuta abrogazione delle norme da questi introdotte ad opera della legge della Regione Lombardia 30 dicembre 2019, n. 23, recante «Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9-*ter* della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2020».

Poiché la resistente ha accettato tale rinuncia parziale, va dichiarata, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale delle suddette disposizioni, l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sentenze n. 192 del 2019 e n. 127 del 2018).

4.- La questione avente ad oggetto l'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2019 è fondata.

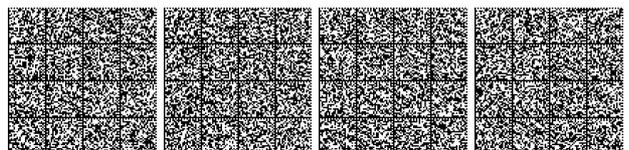
4.1.- Questa disposizione è censurata nella parte in cui aggiunge il comma 5-*quaterdecies* all'art. 1 della legge reg. Lombardia n. 30 del 2006, così disponendo: «[n]ell'ambito dei processi di acquisizione di nuove professionalità con rapporto di lavoro subordinato, le società partecipate in modo totalitario di cui alla Sezione I dell'Allegato A1 e le società a partecipazione regionale, con esclusione di quelle quotate, di cui all'Allegato A2, effettuano preventivamente la ricerca tra il personale dipendente delle altre società di cui al presente comma. A tal fine, la società interessata invia apposita comunicazione scritta alle altre società che sono tenute a pubblicare sulla propria rete intranet la posizione vacante per favorire l'attivazione di eventuali mobilità volontarie. In caso di candidature con esito positivo, il trasferimento del personale avviene nel rispetto delle disposizioni statali e dei contratti collettivi».

Secondo la Regione, tale disposizione si limiterebbe a disciplinare, nell'esercizio della competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa regionale e con riferimento alle sole società sulle quali la Regione stessa esercita funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo, tra cui in particolare quelle in house, una «mera modalità di ricognizione preventiva» in ordine «alle risorse umane ivi presenti».

L'assunto non può essere condiviso.

L'art. 1, comma 5-*quaterdecies*, della legge reg. Lombardia n. 30 del 2006 impone che sia le società partecipate in modo totalitario - e quindi controllate -, sia le altre società a partecipazione regionale (di cui al menzionato Allegato A2) - e dunque non necessariamente soggette a controllo pubblico -, prima di procedere ad assumere dipendenti con rapporto di lavoro subordinato, debbano ricercare le nuove professionalità tra il personale delle altre società parimenti partecipate dalla Regione. Allo scopo di attivare le eventuali mobilità volontarie, le società interessate all'acquisizione sono tenute a pubblicare le posizioni vacanti, mentre quelle interessate alla cessione devono inviare apposita comunicazione alle prime.

Risulta evidente che tale disposizione: *a*) concerne l'istituto della mobilità, *b*) ne impone l'attuazione alle società partecipate prima di effettuare nuove assunzioni e *c*) detta altresì le modalità procedurali con cui questo deve realizzarsi.



La norma regionale impugnata attiene quindi a un istituto, quale è la mobilità, che afferisce alla sfera di competenza legislativa che l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. riserva esclusivamente allo Stato, senza che venga in considerazione l'ambito dell'organizzazione amministrativa regionale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

La mobilità volontaria, infatti, «altro non è che una fattispecie di cessione del contratto» che, «a sua volta, [...] è un negozio tipico disciplinato dal codice civile (artt. 1406-1410). Si è pertanto in materia di rapporti di diritto privato», ascrivibili alla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 324 del 2010).

Tale conclusione, ribadita in più occasioni da questa Corte con riferimento a fattispecie inerenti all'impiego pubblico privatizzato (sentenza n. 17 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 68 del 2011), vale, a maggior ragione, con riguardo ai rapporti di lavoro privato, quali sono, pur con profili di specialità, quelli intercorrenti con le società a partecipazione pubblica, come oggi confermato dal combinato disposto degli artt. 1, comma 3, e 19, comma 1, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

L'attrazione della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni nell'alveo dell'ordinamento civile trova del resto fondamento proprio nella sua privatizzazione, in conseguenza della quale esso «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» (*ex plurimis*, sentenza n. 186 del 2016).

4.1.1.- Non osta alla riconducibilità della disposizione impugnata all'ordinamento civile la circostanza, dedotta dalla Regione, della sua riferibilità ad alcune società in house, contraddistinte da un legame con le pubbliche amministrazioni socie «tale da configurarle quali “longa manus delle amministrazioni [stesse]”» (sentenza n. 229 del 2013).

Va, infatti, innanzitutto ribadito che essa si applica anche alle altre società a partecipazione regionale, dunque non necessariamente soggette a controllo pubblico, e si deve altresì precisare che il comma 1, secondo periodo, dell'art. 1 della legge reg. Lombardia n. 30 del 2006 attribuisce alla Giunta regionale il potere di aggiornare gli allegati che identificano le società tenute a osservare la disposizione censurata, rendendone quindi “mobile” e potenzialmente aperto l'ambito applicativo.

In ogni caso, anche con specifico riferimento alle società in house resta fermo che la norma impugnata comunque incide su profili eminentemente privatistici, in quanto connessi ai rapporti di lavoro - di «natura puramente privata» (sentenza n. 167 del 2013) - con esse intercorrenti: le norme che disciplinano aspetti inerenti a tali rapporti sono, infatti, riconducibili alla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 229 del 2013).

Oltretutto va considerato che, proprio con riguardo alle società a controllo pubblico, la norma censurata si pone anche in contrasto con la specifica disciplina statale della gestione delle eventuali eccedenze di personale.

La norma regionale in parola, infatti, da un lato, sostanzialmente reintroduce, *sine die*, un obbligo analogo a quello (di procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato esclusivamente attingendo, salvi casi particolari, agli elenchi dei lavori eccedentari delle altre controllate e gestiti dalla Regione tramite processi di mobilità) che l'art. 25, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 aveva originariamente previsto solo fino al 30 giugno 2018; dall'altro, stabilisce una disciplina che risulta incompatibile anche con quella (che prevede, fra l'altro, l'emanazione di un decreto ministeriale, la formazione di elenchi regionali e previ accordi con le organizzazioni sindacali) dei menzionati processi di mobilità dettata, «per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022», dal medesimo art. 25, così come sostituito dall'art. 1, comma 10-*novies*, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8.

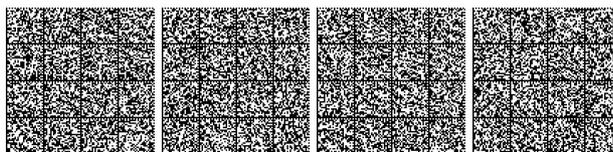
4.1.2.- Nemmeno sufficiente a escludere l'invasione della sfera della suddetta competenza legislativa statale è la previsione, contenuta nell'ultimo periodo della norma censurata, secondo cui, in caso di candidature con esito positivo, il trasferimento «avviene nel rispetto delle disposizioni statali e dei contratti collettivi».

È dirimente, infatti, considerare che tale previsione attiene soltanto al momento conclusivo della mobilità, la quale resta nondimeno disciplinata, nei presupposti e nelle modalità di attuazione, dalla disposizione regionale impugnata.

Questa impone la preventiva attivazione della mobilità alle società che vogliano acquisire nuove professionalità e predetermina *ex lege* il procedimento attraverso il quale essa deve realizzarsi: dal che deriva una indebita compressione del potere di autodeterminazione, in particolare, della società cessionaria e, per tal via, il contrasto con l'evocato parametro.

Questa Corte, infatti, ha ascritto alla materia dell'ordinamento civile, censurandole, norme regionali che incidono sulla autonomia negoziale (sentenze n. 283 del 2016, n. 97 del 2014 e n. 295 del 2009).

4.1.3.- Non è, infine, condivisibile l'ulteriore argomento addotto dalla Regione facendo leva sull'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016.



Questa norma dispone infatti che «[l]e amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera».

La disposizione regionale impugnata, stabilendo un obbligo non temporalmente circoscritto e prescindendo da qualsiasi considerazione delle peculiarità dei settori in cui operano le singole realtà societarie, non può ritenersi attuativa della suddetta previsione statale.

D'altra parte, occorre altresì osservare che il legislatore regionale non si è limitato a porre un obiettivo, come previsto dal citato art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, ma, introducendo l'obbligo di ricorrere alla mobilità per l'acquisizione di nuove professionalità con rapporto di lavoro subordinato, ha in realtà direttamente determinato le concrete modalità per realizzarlo: modalità rimesse invece dal legislatore statale alle singole società, dal momento che il successivo comma 6 del medesimo art. 19 prevede che queste siano tenute a garantire, tramite propri provvedimenti, il «concreto perseguimento» degli obiettivi prefissati dalle amministrazioni socie.

Anche sotto tale profilo emerge quindi come non possa ritenersi che la disposizione impugnata costituisca attuazione dell'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016.

4.2.- Alla luce delle considerazioni svolte, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2019, nella parte in cui aggiunge il comma 5-*quaterdecies* all'art. 1 della legge reg. Lombardia n. 30 del 2006.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 6 giugno 2019, n. 9 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2019), nella parte in cui aggiunge il comma 5-*quaterdecies* all'art. 1 della legge della Regione Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30, recante «Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - collegato 2007»;

2) dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lettera e) - che aggiunge all'art. 59 della legge della Regione Lombardia 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione), i commi 8-*sexies* e 8-*septies* -, e 10, comma 1, lettera d) - nella parte in cui aggiunge all'art. 15 della legge della Regione Lombardia 28 ottobre 2003, n. 20, recante «Istituzione del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM)», i commi da 2-*bis* a 2-*quater* -, della legge reg. Lombardia n. 9 del 2019, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, primo comma, 97, primo comma, e 117, commi secondo, lettere e) ed l), e terzo, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

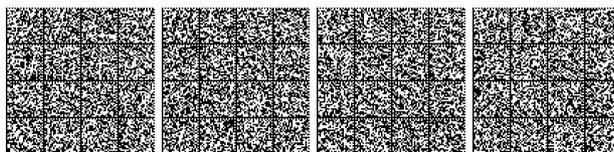
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 160

Sentenza 24 giugno - 23 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Caccia - Norme della Regione Marche - Piani di controllo della fauna selvatica (nella specie del cinghiale) - Inclusione di cacciatori tra i soggetti attuatori - Autorizzazione al prelievo in forma collettiva, con il metodo della braccata e della girata, nelle zone e nei periodi preclusi alla caccia - Lamentata violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7, art. 25, commi 2-*bis*, ultimo periodo, e 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 25, commi 2-*bis*, ultimo periodo, e 3, della legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche nel procedimento vertente tra la Lega per l'abolizione della caccia (LAC) Onlus e altro e la Regione Marche e altro, con ordinanza del 17 aprile 2019, iscritta al n. 139 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito il Giudice relatore Giulio Prosperetti ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere *a*) e *c*), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 23 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 aprile 2019, iscritta al reg. ord. n. 139 del 2019, il Tribunale amministrativo regionale per le Marche ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, commi 2-*bis*, ultimo periodo, e 3, della legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), e successive modificazioni e integrazioni, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

2.- Il TAR rimettente riferisce di dover decidere sull'annullamento della deliberazione della Giunta regionale delle Marche 17 maggio 2018, n. 645 (L.r. n. 7/95, art. 25. Piano di Controllo regionale del Cinghiale anni 2018-2023), e degli atti presupposti, integrativi e consequenziali, richiesto da alcune associazioni ambientaliste, titolari dell'interesse alla salvaguardia e tutela del patrimonio faunistico-ambientale e alla difesa della natura e dell'ecosistema.



3.- Le ricorrenti nel giudizio principale lamentano il fatto che il piano di controllo del cinghiale avrebbe illegittimamente incluso i cacciatori tra i soggetti abilitati a dare esecuzione agli abbattimenti; tale inclusione troverebbe fondamento nell'art. 25, comma 3, della legge reg. Marche n. 7 del 1995 e sarebbe in contrasto con quanto prescritto dalla normativa statale e segnatamente dall'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che elenca in via tassativa i soggetti deputati all'esecuzione dei piani di abbattimento, includendovi solo le guardie venatorie dipendenti dall'amministrazione provinciale, le guardie forestali e comunali munite di licenza di caccia e i proprietari e i conduttori dei fondi su cui i piani devono essere attuati, purché muniti di licenza di caccia.

In contrasto con tale disposizione, l'art. 25, comma 3, della legge reg. Marche n. 7 del 1995 avrebbe demandato l'attuazione dei piani di controllo della fauna selvatica alle guardie venatorie dipendenti dalle Province, che possono avvalersi dei proprietari e conduttori dei fondi e delle guardie forestali e comunali, se muniti di licenza di caccia, nonché degli operatori muniti della licenza di caccia all'uopo autorizzati, e selezionati attraverso appositi corsi di preparazione alla gestione faunistica.

Il comma 2-bis dello stesso art. 25 della legge reg. Marche n. 7 del 1995 avrebbe autorizzato la Regione a consentire il prelievo del cinghiale in forma collettiva con il metodo della braccata e della girata, in tutte le zone e nei periodi preclusi alla caccia, tramite i soggetti che abbiano conseguito l'abilitazione provinciale per esercitare la caccia al cinghiale in forma collettiva, con priorità per i cacciatori residenti e dell'Ambito territoriale di caccia (ATC) interessato.

La deroga alle prescrizioni di cui all'art. 19 della legge n. 157 del 1992 si tradurrebbe nell'illegittimità costituzionale della legge regionale censurata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che rimette al legislatore statale la competenza a dettare le prescrizioni in materia di tutela ambientale.

4.- Il TAR rimettente illustra gli ulteriori motivi di ricorso adottati dalle ricorrenti per l'annullamento dei provvedimenti impugnati, di cui si denuncia l'illegittimità per eccesso di potere, difetto di motivazione e di istruttoria e sviamento dalla causa tipica, poiché la Regione non avrebbe dato conto dell'inefficacia dei metodi ecologici prima di adottare i piani di abbattimento della fauna selvatica; avrebbe deliberato i suddetti piani nonostante il parere contrario dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e senza fornire adeguata motivazione; non avrebbe dato conto della presenza di cinghiali in soprannumero, prescrivendo l'abbattimento in ragione dei rilevanti danni che la presenza degli animali determina alle produzioni agricole; non avrebbe effettuato la valutazione di incidenza sul piano di controllo e non avrebbe sottoposto il piano quinquennale alla procedura di valutazione ambientale strategica.

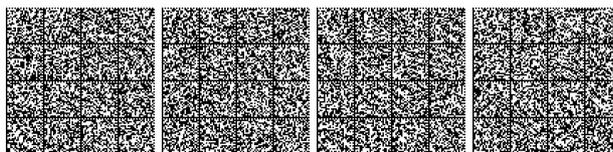
5.- Inoltre, il TAR rappresenta che, con i motivi aggiunti, le ricorrenti lamentano che, per effetto della deliberazione della Giunta regionale 8 novembre 2018, n. 1469, recante «Integrazione dell'allegato A) della D.G.R. n. 645 del 17/05/2018 «L.r. n. 7/95, art. 25. Piano di Controllo regionale del Cinghiale anni 2018-2023»», si sono ampliati in maniera significativa sia l'area e i tempi di intervento del controllo del cinghiale, che i soggetti che possono effettuarlo, così che fino al 31 dicembre 2020 sarà possibile sparare al cinghiale ventiquattro ore su ventiquattro, tutti i giorni dell'anno, in tutte le aree, senza requisiti e senza la necessità di adottare tecniche di prevenzione, sia mediante abbattimento che con il sistema delle trappole e dei chiusini e il successivo abbattimento, per salvaguardare l'agricoltura, in contrasto con quanto prescritto dalla normativa statale e dalle esigenze di tutela ambientale.

6.- Il Collegio rimettente afferma di ritenere preliminare la trattazione delle censure con cui è stata dedotta l'incostituzionalità dell'art. 25 della legge reg. Marche n. 7 del 1995 e solleva l'incidente di costituzionalità in ragione della rilevanza della questione, ritenuta in re ipsa poiché il concorso dei cacciatori non proprietari al prelievo del cinghiale accrescerebbe la lesione dei beni giuridici protetti dalle associazioni ambientaliste ricorrenti, e della sua non manifesta infondatezza, per cui si richiamano due pronunce di questa Corte, la n. 217 del 2018 e la n. 139 del 2017, relative a questioni che il TAR ritiene sostanzialmente sovrapponibili a quella sottoposta al suo esame.

L'incidente di costituzionalità viene prospettato in riferimento ad entrambi i commi, il 2-bis e il 3, dell'art. 25 della legge reg. Marche n. 7 del 1995, nella parte in cui tali disposizioni ampliano il novero dei soggetti attuatori dei piani di controllo della fauna selvatica rispetto all'elencazione di cui all'art. 19 della legge n. 157 del 1992, con ciò determinando il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

7.- Nel giudizio di costituzionalità si è costituita la Regione Marche eccependo, in primo luogo, la manifesta inammissibilità per difetto assoluto di rilevanza di entrambe le questioni prospettate, poiché l'art. 25 della legge reg. Marche n. 7 del 1995 non andrebbe applicato nel giudizio instaurato dalle associazioni ambientaliste.

Secondo la Regione, la deliberazione della Giunta regionale n. 645 del 2018 impugnata nel giudizio *a quo* avrebbe individuato, quali attuatori dei piani di abbattimento, gli agenti di polizia provinciale, i selescacciatori abilitati ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c), del regolamento della Regione Marche 23 marzo 2012, n. 3, recante «Disciplina per la gestione degli ungulati nel territorio regionale, in attuazione della legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 (Norme per la



protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria)», e i proprietari e i conduttori dei fondi muniti di licenza venatoria e i titolari dei fondi ove sono posizionati i mezzi di cattura, se in possesso di attestato di partecipazione al corso organizzato dall'ATC circa l'uso dei mezzi di cattura.

La citata deliberazione, dunque, avrebbe individuato soggetti corrispondenti a quelli di cui all'art. 19 della legge n. 157 del 1992, con la sola eccezione dei selescacciatori che, però, non corrisponderebbero né ai soggetti indicati dall'art. 25, comma 2-bis, della legge reg. Marche, n. 7 del 1995, né a quelli di cui al successivo comma 3, essendo invece meri cacciatori di ungulati con metodi selettivi, abilitati al prelievo del cinghiale, capriolo o daino.

Nessuna delle disposizioni censurate, dunque, verrebbe in rilievo nel giudizio *a quo*, e, anzi, la deliberazione impugnata potrebbe essere annullata proprio perché contrastante con l'art. 25 della legge reg. Marche n. 7 del 1995.

8.- Quali ulteriori motivi di inammissibilità la Regione ha dedotto il difetto di motivazione sulla rilevanza, sia in riferimento all'art. 25, comma 2-bis, la cui illegittimità deriverebbe "per estensione" dalla censura del comma 3 dello stesso art. 25, senza che sia stata addotta alcuna ulteriore motivazione, sia in riferimento allo stesso comma 3, la cui rilevanza è stata ritenuta in re ipsa, essendosi il TAR limitato ad addurre che il concorso di «cacciatori non proprietari» al prelievo del cinghiale accrescerebbe la lesione dei beni giuridici che le associazioni ambientaliste ricorrenti intendono tutelare, con ciò appiattendosi sulla prospettazione del ricorso, senza sviluppare argomentazioni in senso adesivo e senza verificare se l'accoglimento degli altri motivi di ricorso avrebbe potuto comportare l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Il difetto di motivazione è prospettato anche in riferimento alla non manifesta infondatezza, avendo il TAR argomentato solo mediante il richiamo a due pronunce della Corte costituzionale, senza ulteriori spiegazioni della supposta illegittimità delle norme censurate.

9.- Nel merito la Regione Marche, pur dichiarandosi consapevole dell'indirizzo della Corte costituzionale sulla natura tassativa dell'elenco dei soggetti deputati all'attuazione dei piani di abbattimento, ha dedotto la non fondatezza delle questioni in ragione del mutato quadro fattuale in cui si inserirebbe la legge n. 157 del 1992, evocata quale parametro interposto.

La Regione osserva che quest'ultima legge è stata adottata in un periodo in cui l'interesse preminente era quello di tutelare la fauna a rischio di estinzione. Attualmente, invece, moltissime specie sarebbero in sovrannumero e sarebbero infestanti, così da causare molteplici problemi all'agricoltura, per i danni ai raccolti; alla salute, per le malattie diffuse da alcuni selvatici; allo stesso ambiente, poiché la presenza massiccia di alcuni animali altererebbe gli equilibri tra specie.

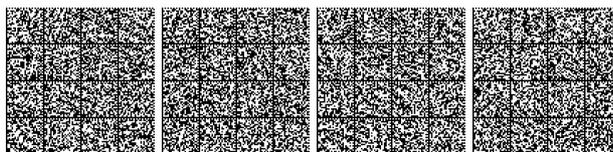
In questa prospettiva, l'ampliamento dei soggetti deputati all'attuazione dei piani di abbattimento si inscriverebbe in una logica di tutela ambientale, coinvolgendo non i semplici cacciatori, ma quelli espressamente autorizzati dalla Provincia, selezionati attraverso appositi corsi di preparazione alla gestione faunistica e coordinati dal personale di vigilanza della Provincia stessa.

In ogni caso, la tutela delle specie sarebbe assicurata dalle prescrizioni dei piani di abbattimento che i soggetti indicati dalla legge regionale si devono limitare ad attuare, mentre l'ampliamento dei soggetti attuatori aiuterebbe a rendere più celere ed efficace l'esecuzione dei piani, con vantaggio dell'agricoltura e della stessa tutela di altre specie animali e dell'uomo.

D'altronde, secondo la Regione, il dato letterale dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992 indurrebbe ad escludere che l'elencazione in esso contenuta sia tassativa, potendo essere integrata, per espressa previsione, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

10.- Qualora la Corte costituzionale non ritenesse plausibile siffatta interpretazione della norma statale, la Regione Marche chiede che si valuti la rimessione della questione di costituzionalità dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto irragionevole e contrario all'esigenza del buon andamento della pubblica amministrazione, costituendo l'ampliamento dei soggetti deputati all'attuazione dei piani di abbattimento una risposta proporzionata alle mutate esigenze di tutela ambientale e all'evoluzione del contesto storico e sociale, soprattutto a fronte della cronica e conclamata carenza di mezzi e personale dei corpi di polizia provinciali.

11.- Con successiva memoria, la Regione ha sostanzialmente ribadito le eccezioni di inammissibilità formulate nella memoria di costituzione in giudizio, precisando, in riferimento al difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, che sia la legge regionale censurata che la norma statale evocata quale parametro interposto risalgono ad epoca antecedente alla riforma del titolo V° della Parte II della Costituzione e, quindi, il giudice avrebbe dovuto motivare se inquadrare le norme alla luce del progresso ovvero del nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni.



12.- In ogni caso, il fatto che la legge regionale risalga al 1995 e la legge statale al 1992 escluderebbe la violazione della competenza statale stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., essendo il riparto di competenze tra enti pubblici regolato dalle norme vigenti al momento dell'adozione dell'atto in base al principio *tempus regit actum*, così che il parametro evocato risulterebbe del tutto inconferente.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per le Marche dubita, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 25, commi 2-*bis*, ultimo periodo, e 3, della legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria).

2.- L'art. 25 è censurato nella parte in cui, al comma 2-*bis*, prevede che la Regione possa autorizzare il prelievo del cinghiale in forma collettiva, con il metodo della braccata e della girata, in tutte le zone e nei periodi preclusi alla caccia, tramite i soggetti che abbiano conseguito l'abilitazione provinciale per esercitare la caccia al cinghiale in forma collettiva, con priorità per i cacciatori residenti e dell'Ambito territoriale di caccia (ATC) interessato; è censurato anche il comma 3 dell'art. 25 che, per l'attuazione dei piani di controllo della fauna selvatica, consente di avvalersi di operatori muniti della licenza di caccia all'uopo autorizzati e selezionati attraverso appositi corsi di preparazione alla gestione faunistica.

Il vulnus di costituzionalità viene prospettato in relazione all'art. 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che impone che i piani di abbattimento della fauna selvatica siano attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali con l'avvalimento dei soli proprietari e conduttori dei fondi su cui i piani vanno attuati, se muniti di licenza per l'esercizio venatorio, e delle guardie forestali e comunali, sempre muniti di licenza di caccia.

3.- Le questioni sono inammissibili.

4.- L'ordinanza di rimessione non ha adeguatamente motivato in ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni, poiché si è limitata a sospettare l'incostituzionalità della possibilità, prevista dalle disposizioni censurate, di includere i cacciatori, non specificamente contemplati dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992, nell'alveo dei soggetti deputati all'attuazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica e, a supporto di tale prospettazione, a richiamare due sentenze di questa Corte, la n. 217 del 2018 e la n. 139 del 2017, relative a questioni ritenute sostanzialmente sovrapponibili a quelle sollevate con l'incidente di costituzionalità, senza minimamente motivare le ragioni di tale sovrapposizione.

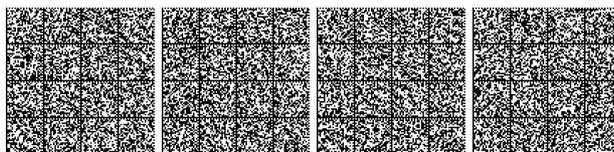
5.- L'ordinanza di rimessione, pur dando atto che i soggetti individuati dalla previsione normativa regionale censurata non sono tutti i cacciatori, ma solo quelli in possesso di specifici requisiti di qualificazione e che vengono coordinati dal personale di vigilanza della Provincia, si è limitata poi a richiamare alcune sentenze di questa Corte non completamente sovrapponibili alle odierne questioni.

Infatti, le norme regionali oggetto di tali pronunce non riguardavano i cacciatori dotati di specifici requisiti di qualificazione, come invece previsto dalle norme censurate e, soprattutto, non era previsto il loro coordinamento e controllo da parte del personale della Provincia.

6.- La motivazione per *relationem*, attraverso il richiamo agli argomenti evidenziati dalle parti o ad altre pronunce giurisdizionali, non è ammessa se il rimettente non esplicita i motivi della ritenuta non manifesta infondatezza e non mostra di aderire alle argomentazioni a cui si richiama (sentenze n. 214 del 2019 e n. 88 del 2018; ordinanze n. 85 e n. 64 del 2018).

La semplice illustrazione della norma assunta a parametro interposto, contenuta nell'ordinanza del TAR, non è sufficiente a supportare la suddetta adesione alle ricordate pronunce.

7.- Manca, dunque, una motivazione idonea alla ricostruzione del percorso logico seguito dal TAR Marche, che non ha esposto perché l'inclusione dei cacciatori, dotati di specifici requisiti di qualificazione e che operano sotto il coordinamento e il controllo del personale della Provincia, nell'elenco degli attuatori dei piani di controllo del cinghiale incida in senso peggiorativo sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e comporti la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, commi 2-bis, ultimo periodo, e 3, della legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200160

N. 161

Sentenza 24 giugno - 23 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Turismo - Norme della Regione Siciliana - Strutture ricettive per lo sviluppo del turismo nautico ("marina resort" e "boat and breakfast") - Disciplina delle modalità di insediamento, nonché delle competenze sui procedimenti autorizzatori e di controllo da parte della Regione e dei Comuni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di "tutela della concorrenza" - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Siciliana 7 giugno 2019, n. 8, artt. 1, comma 2, 2, 3, comma 7, e 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e).

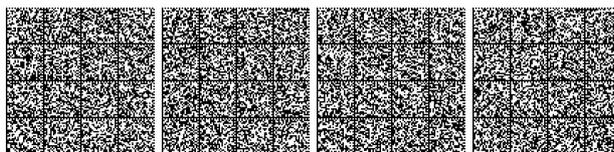
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 2, 3, comma 7, e 5 della legge della Regione Siciliana 7 giugno 2019, n. 8 (Norme per lo sviluppo del turismo nautico. Disciplina dei marina resort. Norme in materia di elezioni degli organi degli enti di area vasta), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 9-14 agosto 2019, depositato in cancelleria il 14 agosto 2019, iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1) lettere *a)* e *c)*, in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 23 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 9-14 agosto 2019 (iscritto al r.r. n. 90 del 2019), il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, comma 2, 2, 3, comma 7, e 5 della legge della Regione Siciliana 7 giugno 2019, n. 8 (Norme per lo sviluppo del turismo nautico. Disciplina dei marina resort. Norme in materia di elezioni degli organi degli enti di area vasta), per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione.

Le disposizioni impuginate, contenute in un più ampio corpo normativo volto alla promozione del turismo nautico nel territorio siciliano, hanno ad oggetto la disciplina dei marina resort, strutture ricettive organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno di natanti da diporto, ormeggiati in uno specchio acqueo appositamente attrezzato.

1.1.- Il ricorrente osserva che tali strutture sono destinate ad occupare ed utilizzare il demanio marittimo affidato ai privati in concessione; assume, pertanto, che poiché «le concessioni demaniali marittime sono assentite secondo le regole statali ispirate alle regole della concorrenza», l'intervento del legislatore regionale ricadrebbe nella materia «tutela della concorrenza», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

Al medesimo proposito evidenzia poi che l'art. 14, lettera *n)*, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, attribuisce la materia del turismo alla competenza esclusiva dell'Assemblea regionale siciliana, che la esercita, tuttavia, «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

1.2.- Più in particolare, le censure del ricorrente colpiscono anzitutto l'art. 1, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2019, a mente del quale «al fine di sostenere lo sviluppo del settore del turismo nautico la Regione riconosce i marina resort, come definiti dall'articolo 2, e disciplina le modalità per il loro insediamento e le competenze sui procedimenti autorizzatori e di controllo da parte della Regione stessa e dei Comuni».

Il Presidente del Consiglio dei ministri assume che tale disposizione, nel rivendicare alla competenza regionale la disciplina delle modalità di insediamento dei marina resort, dei procedimenti volti ad autorizzarne l'esercizio e delle correlate funzioni di controllo, invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di concorrenza.

Evidenzia, in tal senso, che in tempi recenti il legislatore statale è intervenuto sul tema delle concessioni demaniali marittime, al fine di predisporre una disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale; la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), ha infatti previsto all'art. 1, comma 675, un generale riordino del sistema di tali concessioni, da attuarsi con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Detto decreto avrebbe provveduto, fra l'altro, alla complessiva ridefinizione del sistema concessorio, indicando specificamente le modalità di rilascio delle concessioni, individuandone i requisiti soggettivi e i criteri tecnici necessari all'ottenimento e stabilendone i termini di durata.

Secondo il ricorrente, pertanto, in presenza di una normativa statale che disciplina l'intera materia delle concessioni demaniali marittime in ossequio ai principi posti a tutela della concorrenza, non vi sarebbe alcuno spazio per la competenza rivendicata dal legislatore regionale con la disposizione in esame; la stessa, inoltre, finirebbe con il determinare «un'indebita situazione di disordine legislativo», assoggettando i porti turistici a diversi regimi normativi in forza del loro inquadramento come marina resort, e perciò regolando diversamente identiche forme di occupazione del demanio marittimo.



1.3.- Con riferimento all'art. 2, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva poi che lo stesso provvede innanzitutto a fornire la definizione di marina resort, mutuandola dalla legislazione statale, e segnatamente dall'art. 32, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164; quindi prevede che specifiche disposizioni regionali attuative debbano fissare i requisiti tecnici delle strutture in questione, definisce le caratteristiche dello specchio acqueo destinato ad ospitarle, fissa i contenuti obbligatori del servizio da prestare e riserva ad apposita deliberazione della Giunta regionale l'individuazione delle modalità di apertura ed esercizio.

Secondo il ricorrente, con il complesso di tali disposizioni la Regione si sarebbe riservata di regolamentare aspetti che attengono all'accesso nello specifico settore del mercato di cui trattasi, ovvero di profili già oggetto di disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale in forza di quanto disposto dalla legge n. 145 del 2018.

1.4.- Ancora, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 3, comma 7, della citata legge reg., ove è stabilito che «le strutture già esistenti ed in attività alla data di entrata in vigore della presente legge, in possesso di tutti i requisiti [...] possono, mediante comunicazione al Comune in cui sono insediate ed al dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti, ottenere il riconoscimento dell'attività per tutti gli effetti della presente legge».

Ad avviso del ricorrente, con tale disposizione verrebbero riconosciuti ad alcune imprese i requisiti abilitanti all'attività di concessionario del demanio marittimo, che devono invece essere fissati dal legislatore statale.

1.5.- Infine, il ricorrente estende le proprie censure all'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2019, a mente del quale «[l]e disposizioni dei precedenti articoli trovano altresì applicazione, ove compatibili, per le attività di boat and breakfast quale struttura ricettiva all'aria aperta»; osserva, in proposito, che anche in questo caso si tratta di attività ricettiva esercitata su natanti ormeggiati, e quindi da assoggettare alla normativa statale che regola le concessioni del demanio marittimo.

2.- In data 19 settembre 2019 si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso.

Al riguardo, ha evidenziato che il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previsto dall'art. 1, comma 675, della legge n. 145 del 2018 non è stato ancora adottato, sicché le censure espone nel ricorso avrebbero tutte natura congetturale. In ogni caso, le questioni sarebbero formulate in termini generici e privi di motivazione.

In subordine ha eccepito l'infondatezza del ricorso, assumendo che le disposizioni impugnate non intervengono in alcun modo sulla materia delle concessioni demaniali, ma si limitano a regolare i profili amministrativi dell'esercizio di strutture ricettive rientranti nel territorio regionale, e perciò si mantengono nell'ambito della competenza attribuita all'Assemblea regionale dall'art. 14, lettera n), dello statuto speciale.

3.- In prossimità dell'udienza, la Regione Siciliana ha depositato una memoria integrativa richiamando le proprie argomentazioni difensive.

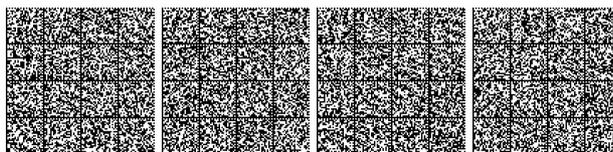
Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 9-14 agosto 2019 (iscritto al r.r. n. 90 del 2019), il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 2, 3, comma 7, e 5 della legge della Regione Siciliana 7 giugno 2019, n. 8 (Norme per lo sviluppo del turismo nautico. Disciplina dei marina resort. Norme in materia di elezioni degli organi degli enti di area vasta).

Le norme impugnate concernono l'attività dei marina resort, strutture ricettive organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto, ormeggiate in uno specchio acqueo appositamente attrezzato.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, dette disposizioni, incidendo sull'occupazione e sull'utilizzo del demanio marittimo in regime di concessione, investirebbero la materia «tutela della concorrenza», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione; l'invasione di tale ambito comporterebbe altresì la violazione dell'art. 14, lettera n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, che attribuisce la materia del turismo alla competenza esclusiva dell'Assemblea regionale siciliana «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

2.- Le quattro disposizioni impugnate sono oggetto di altrettanti, distinti motivi di censura.



2.1.- Il primo motivo concerne l'art. 1, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2019, ove è previsto che «[a]l fine di sostenere lo sviluppo del settore del turismo nautico la Regione riconosce i marina resort [...] e disciplina le modalità per il loro insediamento e le competenze sui procedimenti autorizzatori e di controllo da parte della Regione stessa e dei Comuni».

Secondo il ricorrente, con tale disposizione la Regione avrebbe rivendicato a sé la disciplina dei procedimenti concessori relativi ad un settore del demanio marittimo, spettante invece in via esclusiva allo Stato; siffatta disciplina, peraltro, si sovrapporrebbe a quella già posta dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), che all'art. 1, comma 675, ha previsto, fra l'altro, l'adozione di un d.P.C.m. che fissi «i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime».

2.2.- Con il secondo motivo il ricorrente impugna l'intero art. 2 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2019, che contiene una definizione sintetica dei marina resort e dello specchio acqueo che questi occupano, fissa i contenuti obbligatori del servizio da prestare e riserva alla Giunta regionale l'individuazione, con apposita deliberazione, delle modalità di apertura e di esercizio delle strutture e della relativa classificazione.

Anche tale previsione varrebbe ad attribuire alla Regione la regolamentazione di aspetti attinenti all'accesso in un settore del mercato, riservati al legislatore statale.

2.3.- Il terzo motivo ha ad oggetto l'art. 3, comma 7, che consente alle strutture che già esercitano l'attività di marina resort, e siano in possesso di tutti i requisiti previsti, di ottenere il riconoscimento di tale attività, previa comunicazione al Comune in cui sono insediate.

Il ricorrente assume che tale disposizione attribuirebbe alla Regione il potere di fissare i requisiti abilitanti per il riconoscimento del titolo, quando la citata legge n. 145 del 2018 dispone all'art. 1, comma 680, che «[i] principi ed i criteri tecnici ai fini dell'assegnazione delle concessioni sulle aree demaniali marittime sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri».

2.4.- Infine, con il quarto ed ultimo motivo, il Presidente del Consiglio dei ministri formula le stesse censure nei confronti dell'art. 5, con il quale la legge regionale estende le previsioni relative ai marina resort ad una tipologia simile di struttura ricettiva, denominata boat and breakfast, che offre un servizio limitato al pernottamento ed alla prima colazione su natanti.

3.- La Regione Siciliana si è costituita in giudizio deducendo l'inammissibilità delle questioni e comunque la loro infondatezza nel merito.

3.1.- L'inammissibilità delle questioni, in particolare, deriverebbe dal fatto che le stesse risultano «assertivamente proposte, oltre che generiche e del tutto immotivate»; si tratterebbe, inoltre, di questioni «congetturali», in quanto volte a denunciare un contrasto con la legge statale meramente ipotetico, non essendo ancora stato adottato il d.P.C.m. attuativo della disciplina delle concessioni cui fa riferimento la legge n. 145 del 2018.

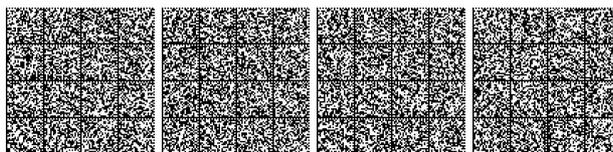
3.2.- L'eccezione non è fondata.

Come questa Corte ha più volte affermato, il ricorso in via principale deve contenere «una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge. In particolare, l'atto introduttivo al giudizio non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve contenere [...] anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva» (sentenze n. 286 del 2019 e n. 107 del 2017; nello stesso senso sentenze n. 109 del 2018, n. 64 del 2016 e n. 82 del 2015).

Ove, poi, venga censurata una norma regionale in quanto invasiva di un ambito di competenza legislativa esclusiva dello Stato, il ricorso deve chiarire «il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso vulnus lamentato»; e se il vizio viene «prospettato in relazione a norme interposte specificamente richiamate è necessario evidenziare la pertinenza e la coerenza di tale richiamo rispetto al parametro evocato» (sentenza n. 232 del 2019).

3.3.- Le censure si pongono in linea con tali indicazioni.

Il ricorso espone infatti con sufficiente chiarezza i termini attraverso i quali si assume realizzata l'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, in relazione all'attribuzione a sé, da parte della Regione, di competenze legislative attinenti alla materia «tutela della concorrenza»; è inoltre precisato il contenuto delle norme invocate quali parametro interposto (art. 1, commi da 675 a 680, della legge n. 145 del 2018), l'inerenza di queste ultime alla stessa materia ed i punti di contrasto che ne emergono dalla lettura delle norme regionali oggetto di sindacato.



Né rileva il fatto della mancata adozione del d.P.C.m. contenente la disciplina di dettaglio delle concessioni marittime, poiché ciò che il ricorrente denuncia, nelle norme impugnate, non è il contrasto con la legge statale, ma il semplice fatto che esse attribuiscono alla Regione competenze legislative invece spettanti esclusivamente allo Stato.

4.- Passando al merito delle questioni, va premesso che le disposizioni impugnate costituiscono parte di un più ampio intervento del legislatore siciliano, finalizzato allo sviluppo del turismo nautico nel territorio regionale.

4.1.- Tale intervento, in particolare, concerne una tipologia di struttura ricettiva, denominata “marina resort”, già contemplata dalla legge statale. L’art. 32 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) ha infatti definito i “marina resort” come «strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all’interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato», e ne ha subordinato la configurazione come strutture ricettive all’aria aperta al rispetto di «requisiti stabiliti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo».

Trattandosi di strutture ricettive realizzate sugli arenili, i “marina resort” sono destinati ad occupare il demanio marittimo; l’esercizio della relativa attività postula, dunque, il previo rilascio di apposita concessione.

4.2.- Secondo il consolidato orientamento di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 86 del 2019, n. 118 del 2018, n. 157 del 2017), la disciplina concernente il rilascio di concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale, sia regionale.

In particolare, e proprio con riferimento ai marina resort, la Corte ha osservato che la relativa disciplina, identificando una tipologia di struttura ricettiva, attiene alla materia «turismo e industria alberghiera», di competenza regionale residuale (per le Regioni ordinarie, vigendo per la Regione Siciliana la ricordata previsione di cui all’art. 14, lettera n, dello statuto speciale); tale materia, tuttavia, «presenta profili strettamente intrecciati con materie di competenza del legislatore statale», in quanto interferisce, fra l’altro, con il sistema tributario, con la regolamentazione dei porti, con la tutela della sicurezza e dell’ambiente (sentenza n. 21 del 2016).

È stato chiarito, inoltre, che le competenze amministrative inerenti al rilascio delle concessioni in uso di beni del demanio marittimo sono state «conferite alle Regioni in virtù di quanto previsto dall’art. 105, comma 2, lettera l), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)», e che «[l]e funzioni relative sono esercitate, di regola, dai Comuni in forza dell’art. 42 del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell’articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni), rispetto ai quali le Regioni mantengono poteri di indirizzo» (sentenza n. 221 del 2018).

4.3.- Ferma tale premessa, questa Corte ha poi costantemente affermato che i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni sui beni del demanio marittimo devono, comunque, essere stabiliti nel rispetto dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento previsti dalla normativa dell’Unione Europea e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale dall’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenze n. 118 e n. 109 del 2018, n. 157 e n. 40 del 2017, n. 171 del 2013 e n. 213 del 2011); in siffatta competenza esclusiva, le pur concorrenti competenze regionali trovano così «un limite insuperabile» (fra le altre, sentenza n. 109 del 2018).

4.4.- Detto limite, tuttavia, non è destinato ad operare con assolutezza: il riferimento alla tutela della concorrenza non può ritenersi così pervasivo da impedire alle Regioni, in materia, ogni spazio di intervento espressivo di una correlata competenza; tale ultima, infatti, è destinata a cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza soltanto quando «l’oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente, ove si incida sull’assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 221 del 2018).

5.- Poste tali coordinate, si possono scrutinare le questioni nel merito.

5.1.- La prima questione non è fondata.

L’art. 1, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2019 si limita a stabilire che la Regione disciplina le modalità di insediamento dei marina resort e «le competenze sui procedimenti autorizzatori e di controllo da parte della Regione stessa e dei Comuni».

Si tratta, pertanto, di una disposizione meramente attributiva di una potestà regolatoria, riconducibile alle competenze amministrative inerenti all’uso dei beni del demanio marittimo, che spettano, come si è detto, alla Regione.



Con tale attribuzione il legislatore siciliano non ha operato alcuna incisione sui criteri e sulle modalità di affidamento delle concessioni del demanio marittimo (che, peraltro, in tale ambito devono ancora essere oggetto di specifica disciplina statale), ma si è limitato a prospettare l'esercizio delle proprie funzioni amministrative in relazione ad uno specifico settore del turismo nautico che intende promuovere nel territorio regionale; né è dato cogliere, così come sostenuto dal ricorrente, come tale disposizione possa ritenersi attributiva alla Regione della competenza a legiferare in ordine «all'accertamento e alla valutazione dei requisiti dell'operatore economico destinatario della concessione».

5.2.- Anche la seconda questione, che ha ad oggetto l'art. 2 nella sua interezza, non è fondata.

5.2.1.- Il comma 1 dell'articolo in questione si limita, infatti, a riportare la definizione di marina resort già fornita dall'art. 32, comma 1, del menzionato d.l. n. 133 del 2014.

Il contenuto di tale ultima disposizione è richiamato anche nel secondo comma, con il quale il legislatore regionale dispone che ai fini dell'equiparazione dei "marina resort" alle strutture ricettive all'aria aperta si debba avere riguardo ai requisiti minimi previsti dal decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 6 luglio 2016.

In termini non dissimili, il comma 3 descrive lo specchio acqueo in cui insistono le strutture, in relazione al quale il legislatore regionale stabilisce che esso «presenta le caratteristiche di idoneità dei fondali all'approdo previste dalla vigente disciplina statale e comunitaria», specificando che dev'essere «opportunamente attrezzato di aspiratore per le acque nere di bordo, di individuazione numerica dei posti-barca, con presenza di adeguati servizi per la pulizia giornaliera».

Si tratta, all'evidenza, di disposizioni aventi una mera finalità descrittiva della tipologia della struttura ricettiva, delle sue caratteristiche e del suo funzionamento; anche in tal caso, quindi, la norma va ricondotta all'esercizio delle funzioni amministrative legate alla gestione dei beni del demanio marittimo.

5.2.2.- Il comma 4 prescrive poi ai gestori autorizzati di assicurare all'utenza alcune prestazioni (sorveglianza della struttura, presenza continuativa del titolare o di un suo delegato, idonea informazione alla clientela delle caratteristiche marittime dello specchio acqueo e delle prescrizioni eventualmente vigenti per l'accesso e l'uscita dallo stesso).

Contrariamente a quanto assunto dal ricorrente, anche tale previsione si limita a descrivere il contenuto dell'attività, indicando quali siano le prestazioni caratteristiche della specifica offerta turistica, avuto particolare riguardo alle garanzie offerte all'utenza in termini di sicurezza.

Neppure in questo caso, pertanto, il legislatore regionale detta disposizioni che incidono sul novero dei requisiti necessari per ottenere la concessione, od interferiscono con l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali, nel senso richiamato dalla giurisprudenza più sopra menzionata.

5.2.3.- Analoghe considerazioni, infine, valgono per il comma 5, ove è stabilito che, entro il termine inderogabile di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, la Giunta regionale provvede con apposita deliberazione a definire la classificazione e le modalità di apertura e di esercizio dei marina resort.

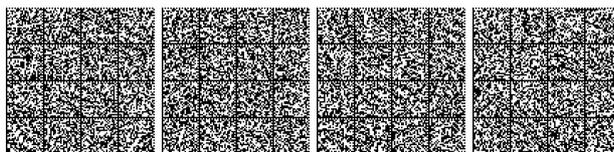
Anche tale previsione, infatti, costituisce espressione dell'esercizio di una funzione amministrativa di spettanza della Regione; alla Giunta regionale viene unicamente attribuito il compito di regolamentare le modalità di fruizione di settori degli arenili destinati ad attività turistiche, senza che ciò comporti alcun limite al rilascio di nuove concessioni o, tantomeno, incida sul contenuto di quelle già in atto.

5.3.- La terza questione ha ad oggetto l'art. 3, comma 7, della legge regionale impugnata, a mente del quale «[1] e strutture già esistenti ed in attività alla data di entrata in vigore della presente legge, in possesso di tutti i requisiti previsti dall'articolo 2, possono, mediante comunicazione al Comune in cui sono insediate ed al Dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti, ottenere il riconoscimento dell'attività per tutti gli effetti di cui alla presente legge».

Si tratta di una previsione riferita ai soggetti che sono già titolari di una concessione demaniale ed esercitano nel territorio siciliano l'attività di marina resort.

Di tali attività, il legislatore regionale si prefigge dunque l'obiettivo di una rapida regolarizzazione sul piano amministrativo, in modo da conformarle alla disciplina appena introdotta, all'evidente fine di valorizzare la corrispondente offerta ricettiva e, conseguentemente, di favorire lo sviluppo del settore turistico di pertinenza.

La norma impugnata, pertanto, non incide sui requisiti per l'ottenimento della concessione, ed è estranea all'ambito dei criteri e delle modalità di affidamento delle concessioni che connota la sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.



Anche tale questione è, dunque, non fondata.

5.4.- Il giudizio di infondatezza delle prime tre questioni si riverbera, inevitabilmente, sulla quarta ed ultima, poiché con essa il ricorrente si limita a riproporre le considerazioni già svolte anche con riferimento all'art. 5 della legge regionale impugnata, che estende le previsioni concernenti i marina resort ai boat and breakfast.

Le questioni sollevate con il ricorso sono, pertanto, tutte complessivamente non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 2, 3, comma 7, e 5 della legge della Regione Siciliana 7 giugno 2019, n. 8 (Norme per lo sviluppo del turismo nautico. Disciplina dei marina resort. Norme in materia di elezioni degli organi degli enti di area vasta), promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei Ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200161

N. 162

Ordinanza 25 giugno - 23 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Straniero - Disposizioni in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica - Ricorso della Regione Piemonte - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

- Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, intero testo e artt. 1, 9, 12, commi 5 e 6, 13, 14, 21, comma 1, lettera a), 30, comma 1, e 31-ter; legge di conversione 1° dicembre 2018, n. 132.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 32, 38, 42, 47, secondo comma, 70, 72, 77, 97, 114 e 117, primo, secondo, terzo, quarto e settimo comma, 118 e 119; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 2, 3, 5, 6 e 8.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'intero decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132, promosso con ricorso della Regione Piemonte, notificato il 31 gennaio-5 febbraio 2019, depositato in cancelleria l'8 febbraio 2019, iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Giovanni Amoroso nella camera di consiglio del 24 giugno 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettera *a*);

deliberato nella camera di consiglio del 25 giugno 2020.

Ritenuto che con ricorso notificato il 31 gennaio-5 febbraio 2019, depositato l'8 febbraio 2019 ed iscritto al registro ricorsi n. 19 del 2019, la Regione Piemonte ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'intero decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), e della legge di conversione 1° dicembre 2018, n. 132, rispettivamente in riferimento all'art. 77 ed agli artt. 70 e 72 della Costituzione;

che, in via subordinata, la ricorrente ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 9, 12, commi 5 e 6, 13 e 14 del suddetto decreto-legge, per violazione degli artt. 2, 3, 10, 32, 38, 97, 114, 117, primo comma, in relazione agli artt. 2, 3, 5, 6 e 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, 117, terzo, quarto e settimo comma, 118 e 119 Cost., nonché questioni di legittimità costituzionale degli artt. 21, comma 1, lettera *a*), 30, comma 1, e 31-*ter* del medesimo decreto-legge, per violazione degli artt. 2, 3, 10, 32, 42, 47, secondo comma, 97, 117, primo comma, in relazione all'art. 8 CEDU, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119, quinto comma, Cost.;

che si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità del ricorso ed, in via graduata, l'infondatezza dello stesso;

che le parti hanno depositato memorie;

che, in prossimità dell'udienza pubblica del 19 giugno 2019, la Regione Piemonte ha comunicato al Presidente della Corte costituzionale di aver incaricato il proprio legale di depositare una richiesta di rinvio volta a consentire un approfondimento e un esame delle questioni, in considerazione dell'insediamento della nuova Giunta regionale;

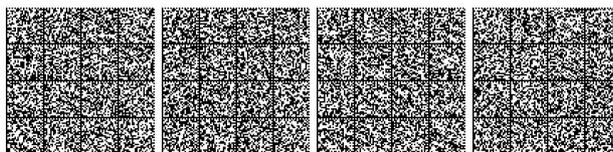
che all'esito della predetta udienza pubblica questa Corte ha disposto il rinvio a nuovo ruolo del ricorso;

che, con atto depositato il 29 maggio-3 giugno 2020, la Regione Piemonte ha rinunciato al ricorso, in conformità alla deliberazione della Giunta regionale del 22 maggio 2020, n. 1392;

che il Presidente del Consiglio dei Ministri ha accettato la rinuncia con atto depositato in data 15 giugno 2020.

Considerato che la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex multis*, ordinanze n. 267, n. 211, n. 190, n. 183 e n. 136 del 2019).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, e 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200162

N. 163

Sentenza 19 maggio - 24 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Calabria - Misure di contenimento della spesa - Esclusione, mediante norma di interpretazione autentica delle società regionali operanti prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale - Violazione del principio di copertura finanziaria delle leggi che prevedono nuove spese - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 16.
- Costituzione, artt. 81, 97, secondo comma, e 117, terzo comma.

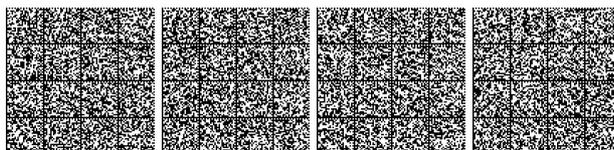
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 16 (Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge regionale 27 aprile 2015, n. 11), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 2-7 agosto 2019, depositato in cancelleria il 6 agosto 2019, iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito il Giudice relatore Aldo Carosi ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 19 maggio 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 19 maggio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 16 (Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge regionale 27 aprile 2015, n. 11), in riferimento agli artt. 81, 97 [*recte*: 97, secondo comma] e 117, terzo comma, della Costituzione.

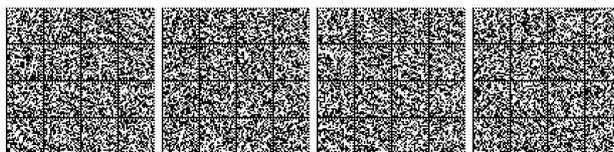
La citata legge regionale dispone che l'art. 1 della precedente legge della Regione Calabria 27 aprile 2015, n. 11, recante «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015)», «si interpreta nel senso che esso non si applica alle società “in house providing” e alle società controllate, direttamente o indirettamente, dalla Regione Calabria o dai propri enti strumentali che operano prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale» (art. 1); che «[p]er le società di cui all'articolo 1 la Regione Calabria applica esclusivamente le disposizioni normative statali in materia, con particolare riferimento all'articolo 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica)» (art. 2); che «[d]all'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale» (art. 3) e che «[l]a presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale telematico della Regione Calabria» (art. 4).

Secondo il ricorrente, la normativa denunciata, senza che sussistesse alcun dubbio interpretativo da chiarire, avrebbe sottratto retroattivamente le società regionali operanti prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale all'applicazione delle misure di contenimento della spesa previste dall'art. 1 della legge reg. Calabria n. 11 del 2015, limitandosi a prescrivere, peraltro soltanto pro futuro, la sola applicazione dell'art. 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

In tal modo, oltre all'incertezza circa la disciplina da applicare e la sorte dei provvedimenti adottati nel periodo in cui la disposizione oggetto di pretesa interpretazione vigeva nella sua portata più ampia, in contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.), si produrrebbero effetti negativi sul bilancio regionale, per l'insorgenza di oneri, non esattamente quantificabili, privi di copertura, in violazione dell'art. 81 Cost., nonché la lesione dei principi di coordinamento della finanza pubblica volti al contenimento della spesa, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., senza che a tali vulnera possa ovviare la clausola di invarianza finanziaria prevista dall'art. 3 della legge regionale impugnata.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Calabria, deducendo l'infondatezza delle censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La resistente sostiene che la legge impugnata avrebbe effettivamente natura interpretativa, in quanto intenderebbe precisare l'ambito applicativo dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 11 del 2015, escludendone le società del settore del trasporto pubblico locale in ragione della loro specificità, mal conciliabile, fin dall'origine, con l'assoggettamento alle previste misure di contenimento della spesa, stante l'esigenza di realizzare un ottimale rapporto tra costi di servizio e ricavi da traffico, al netto dei costi delle infrastrutture. Proprio in ragione di ciò il settore in questione, da un lato, riceverebbe specifica disciplina a livello europeo - da parte del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 -, a livello nazionale - da parte del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patri-



moniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135 - e a livello regionale - a opera della legge della Regione Calabria 31 dicembre 2015, n. 35 (Norme per i servizi di trasporto pubblico locale) - e, dall'altro, sarebbe in larga misura finanziato da un apposito fondo statale, istituito dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)». Il complesso normativo evocato concilierebbe, in relazione alle specificità di settore, l'efficienza e la funzionalità del servizio e dei soggetti chiamati a renderlo con le esigenze di contenimento della spesa, giustificando l'adozione della norma di interpretazione autentica, priva di efficacia innovativa.

Ad avviso della resistente, inoltre, nessun dubbio sussisterebbe circa la disciplina applicabile, da identificarsi nel d.lgs. n. 175 del 2016 e, per il periodo anteriore alla sua entrata in vigore, in quella precedentemente vigente, con il che andrebbero fugati anche i dubbi circa la generazione di maggiori oneri finanziari capaci di incidere negativamente sul bilancio regionale, considerando altresì che i servizi di trasporto pubblico locale risulterebbero ampiamente finanziati dal fondo statale.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, nessun *vulnus* deriverebbe dalla legge impugnata ai parametri evocati dal ricorrente, onde l'infondatezza delle questioni proposte.

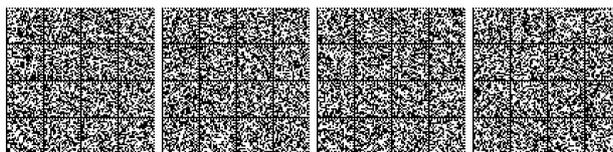
Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 16 (Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge regionale 27 aprile 2015, n. 11), in riferimento agli articoli 81, 97 [*recte*: 97, secondo comma] e 117, terzo comma, della Costituzione.

La citata legge regionale dispone che l'art. 1 della precedente legge della Regione Calabria 27 aprile 2015, n. 11, recante «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015)», si interpreti nel senso che esso non si applica alle società "in house providing" e alle società controllate, direttamente o indirettamente, dalla Regione Calabria o dai suoi enti strumentali che operano prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale (art. 1), trovando applicazione, ai sensi dell'art. 2, solo le disposizioni normative statali in materia, con particolare riferimento all'art. 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica); ciò senza nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale (art. 3) e con entrata in vigore dal giorno successivo a quello di pubblicazione sul Bollettino Ufficiale telematico della Regione (art. 4).

Secondo il ricorrente, la normativa denunciata avrebbe sottratto retroattivamente le società regionali operanti prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale all'applicazione delle misure di contenimento della spesa precedentemente previste dalla legge reg. Calabria n. 11 del 2015. In tal modo, oltre all'incertezza circa la disciplina operante e la sorte dei provvedimenti adottati nel periodo in cui la disposizione oggetto di pretesa interpretazione vigeva nella sua portata più ampia, in violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.), si produrrebbero effetti negativi sul bilancio regionale, per l'insorgenza di oneri, non esattamente quantificabili, privi di copertura, in contrasto con l'art. 81 Cost., nonché la lesione dei principi di coordinamento della finanza pubblica espressi dalla legislazione nazionale e volti al contenimento della spesa, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

2.- Con generale riferimento alle «società "in house providing" e [al]le società controllate, direttamente o indirettamente, dalla Regione o dai propri enti strumentali», l'art. 1 della legge reg. Calabria n. 11 del 2015 - più volte modificato, in particolare negli anni 2015 e 2016 - prevede, al comma 1, che la Regione eserciti i poteri di socio attribuiti dalla normativa vigente nel senso di ridurre, a partire dall'esercizio 2015, una serie di costi, di personale (lettera *a*) e di funzionamento (lettera *b*). Tali riduzioni, originariamente da realizzare in una percentuale compresa tra il dieci e il trenta per cento, secondo le linee di indirizzo dettate dalla Giunta regionale tenendo conto delle iniziative adottate negli esercizi precedenti (commi 2 e 4), dovevano comunque avvenire «immediatamente» nella misura minima del dieci per cento rispetto ai costi sostenuti nel 2014 o, comunque, ai minori costi consentiti per l'anno 2014 (comma 3). Le mancate riduzioni costituiscono motivo di revoca dei soggetti nominati dalla Regione nell'ambito della società (comma 6), chiamati altresì a operare, «di concerto con i Dipartimenti vigilanti, affinché il riordino societario contenuto nel "Piano operativo di razionalizzazione delle società e partecipazioni societarie regionali", approvato con la deliberazione della Giunta regionale n. 89 del 31 marzo 2015, sia attuato entro il 31 marzo 2016» (comma 14), sempre a pena di revoca (comma 15), relazionando alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti sui risultati conseguiti dal piano (comma 14-*bis*). Sono inoltre previste misure volte a fronteggiare il caso di



bilanci in perdita, sia imponendo la predisposizione di un piano di sostenibilità economica che miri a verificare tempi e modalità del raggiungimento dell'equilibrio, frattanto preclusivo di ulteriori incrementi dei costi di personale e di funzionamento (commi 8 e 9), sia rimuovendo i rappresentanti regionali negli organi di amministrazione in caso di tre bilanci di esercizio con risultati negativi (comma 10). Alcune disposizioni, infine, si occupano delle società in liquidazione, sostanzialmente prevedendo misure finalizzate alla conclusione della procedura (commi 12 e 13).

L'art. 1 della legge regionale impugnata esclude le società operanti prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale dall'ambito applicativo del citato art. 1 della legge reg. Calabria n. 11 del 2015, sottraendole a tale disciplina in via retroattiva, come risulta sia dal preteso carattere interpretativo della disposizione sia dai lavori preparatori, laddove, per ragioni di asserita incompatibilità, emerge inequivocabilmente l'intenzione di inibire fin dall'origine l'applicazione delle previste misure di spending review alle società del settore dei trasporti pubblici locali.

3.- Tanto premesso, non costituisce ragione d'inammissibilità delle questioni la circostanza che l'impugnazione riguardi l'intera legge regionale, atteso che essa, composta di soli quattro articoli, reca una disciplina omogenea, precedentemente descritta, tutta coinvolta nelle censure (*ex plurimis*, sentenze n. 143 del 2020 e n. 247 del 2018).

È inammissibile, invece la censura formulata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativa al riparto delle competenze tra Stato e Regioni e pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle che investono i contenuti delle scelte legislative concretamente operate (*ex plurimis*, sentenza n. 114 del 2017).

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «laddove lo Stato denunci la violazione dei limiti di una potestà legislativa concorrente, è onere del ricorrente indicare specificamente la disposizione statale che ritiene violata, ed in particolare il principio fondamentale asseritamente leso» (*ex plurimis*, sentenze n. 143 del 2020 e n. 122 del 2018).

Nella fattispecie, nonostante l'evidente finalità di contenimento della spesa perseguita dalla legge reg. Calabria n. 11 del 2015 - incisa, con riguardo alle società operanti prevalentemente nel settore del trasporto pubblico locale, da quella impugnata - tale onere non risulta assolto, atteso che il ricorrente si limita a denunciare genericamente il «contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica», senza provvedere alla relativa identificazione. Di qui l'inammissibilità della questione.

4.- La questione promossa nei confronti dell'intera legge reg. Calabria n. 16 del 2019 è fondata in riferimento all'art. 81 Cost.

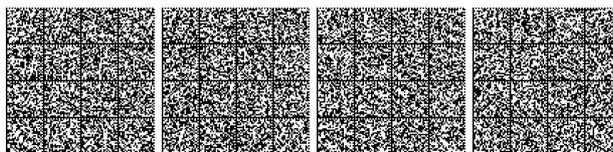
Il ricorrente lamenta che, sottraendo retroattivamente le società regionali operanti prevalentemente nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale all'applicazione delle misure di contenimento della spesa previste dall'art. 1 della legge reg. Calabria n. 11 del 2015, la normativa denunciata produrrebbe a carico del bilancio regionale l'insorgenza di oneri, non esattamente quantificabili, privi di copertura.

Va in proposito evidenziato che la disciplina di finanziamento del trasporto pubblico locale prevede il concorso di diverse fonti: risorse proprie della Regione e risorse trasferite.

Più in particolare, l'art. 21, comma 1, della legge della Regione Calabria 31 dicembre 2015, n. 35 (Norme per i servizi di trasporto pubblico locale) stabilisce che le risorse finanziarie per l'esecuzione dei servizi di trasporto pubblico locale sono garantite dal bilancio regionale e degli enti locali e dal fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale di cui all'art. 16-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, come sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)». Tale fondo è stato istituito a decorrere dall'anno 2013 per realizzare il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario ed è alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina (art. 16-*bis*, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012).

Essendo previsto il concorso di risorse della Regione e di risorse trasferite dal fondo statale, si deve ritenere che i minori costi determinati dalle misure di contenimento previste dall'art. 1 della legge reg. Calabria n. 11 del 2015 fossero inevitabilmente destinati a riverberarsi sul bilancio regionale, parzialmente sgravandolo del relativo onere. Ciò anche tenuto conto che quello statale ha funzione di «sostegno ed integrazione» delle risorse regionali (sentenze n. 74 del 2019, n. 78 del 2018 e n. 211 del 2016), ai fini di un «limitato concorso» alle spese per il finanziamento (sentenza n. 273 del 2013).

Se, dunque, le riduzioni di spesa previste dalla legge reg. Calabria n. 11 del 2015 rappresentavano un risparmio per la Regione, la loro parziale rimozione retroattiva prevista dalle disposizioni impugnate non può che costituire un maggior onere finanziario rispetto a quello legittimamente sussistente al momento in cui la normativa in esame è



intervenuta. È costante l'orientamento di questa Corte, secondo cui «[l]a mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (*ex plurimis*, sentenza n. 224 del 2014).

Occorre al riguardo rammentare che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 17 e 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) - disposizioni specifiche dell'art. 81, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 147 e n. 5 del 2018) - le Regioni sono tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza, utilizzando le metodologie di copertura specificamente previste. Quello di tener conto di tali oneri è un corollario del principio secondo cui l'«art. 81 Cost. impone che, ogniqualevolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (sentenza n. 307 del 2013). Nel caso di specie - a invarianza della spesa già consolidata - la norma ne ha ridotto retroattivamente la copertura. Risulta pertanto intrinsecamente pregiudizievole dell'equilibrio economico-finanziario.

Se, da un lato, la legge comprova il difetto di copertura, dall'altro, la disposizione dell'art. 3 (Clausola di invarianza finanziaria), ai sensi della quale «[d]all'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale», rende evidente «l'irrazionalità» che la costante giurisprudenza di questa Corte individua come qualificazione primaria del difetto di copertura», ravvisabile quando in sede normativa si statuisca - in contrasto con gli elementari canoni dell'esperienza - che da un'iniziativa legislativa latrice di oneri non derivi la correlata necessità di una loro copertura (sentenza n. 227 del 2019).

Risulta pertanto ovvio che l'esplicita previsione di neutralità finanziaria non esclude la violazione del parametro evocato, tanto che, in varie occasioni, «sono state censurate leggi che prevedevano una clausola di invarianza ma, al contempo, contraddittoriamente introducevano nuovi oneri a carico dell'amministrazione [...]. In particolare, allorché sono stati disposti interventi inevitabilmente onerosi, senza che né nella legge né altrove si fosse data alcuna spiegazione in merito alle spese e alla loro copertura, questa Corte è stata dell'avviso che la previsione dell'assenza di oneri aggiuntivi costituisca «una mera clausola di stile, priva di sostanza»» (sentenza n. 5 del 2018).

Alla stregua delle ragioni che precedono, la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Calabria n. 16 del 2019 promossa in riferimento all'art. 81 Cost. è fondata e va integralmente accolta.

Restano assorbite le ulteriori censure proposte dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 31 maggio 2019, n. 16 (Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge regionale 27 aprile 2015, n. 11);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Calabria n. 16 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 164

Sentenza 11 giugno - 24 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Organizzazione delle Agenzie fiscali - Istituzione, mediante i rispettivi regolamenti di organizzazione, di posizioni organizzative di elevata responsabilità (POER) - Asserita attribuzione di poteri tipici della qualifica dirigenziale, con conseguente progressione di carriera verticale riservata - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, del concorso pubblico per l'accesso ai pubblici impieghi, di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, nonché del giudicato costituzionale - Non fondatezza delle questioni.

Impiego pubblico - Organizzazione delle Agenzie fiscali - Disciplina d'accesso, mediante i rispettivi regolamenti di organizzazione, alla qualifica dirigenziale dei ruoli mediante procedura concorsuale pubblica - Individuazione dei candidati esonerati dalla prova preselettiva - Possibile clausola di riserva fino al 50 per cento dei posti disponibili - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, del concorso pubblico per l'accesso ai pubblici impieghi, di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 93, lettere *a)*, *b)*, *c)* *d)* ed *e)*.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 136.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

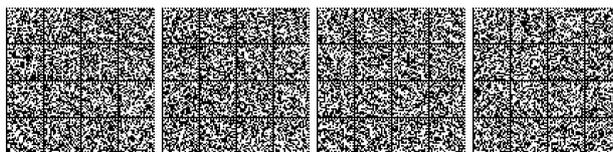
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 93, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda-ter, nel procedimento vertente tra la Dirpubblica - Federazione del pubblico impiego e l'Agenzia delle entrate, con ordinanza del 3 giugno 2019, iscritta al n. 167 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione di Dirpubblica - Federazione del pubblico impiego, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2020 il Giudice relatore Nicolò Zanon, sostituito per la redazione della decisione dal Giudice Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Carmine Medici per la Dirpubblica - Federazione del pubblico impiego e l'avvocato dello Stato Gianfranco Pignatone per il Presidente del Consiglio dei ministri;



vista l'ordinanza del 25-27 febbraio 2020 di convocazione degli esperti, ai sensi dell'art. 14-*bis* delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, per l'audizione in camera di consiglio del 23 marzo 2020, successivamente rinviata a nuovo ruolo con decreto della Presidente della Corte costituzionale dell'11 marzo 2020 a causa dell'emergenza sanitaria derivante da COVID-19, e poi nuovamente fissata, con decreto della Presidente della Corte costituzionale del 28 aprile 2020, alla camera di consiglio del 27 maggio 2020;

uditi nella camera di consiglio del 27 maggio 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1, lettera *a*), gli esperti prof. Elio Borgonovi e dott. Vieri Ceriani, alla presenza dell'avvocato Carmine Medici per la Dirpubblica - Federazione del pubblico impiego e degli avvocati dello Stato Ruggero Di Martino e Fabrizio Fedeli;

uditi nella prosecuzione della camera di consiglio dell'11 giugno 2020, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1, lettera *a*), l'avvocato Carmine Medici e gli avvocati dello Stato Ruggero Di Martino e Fabrizio Fedeli;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda-*ter*, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 136 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 93, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), e, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost., dell'art. 1, comma 93, lettera *e*), della medesima legge n. 205 del 2017.

1.1.- In punto di fatto, il rimettente riferisce che il giudizio *a quo* è sorto a seguito dell'impugnazione, da parte di Dirpubblica - Federazione del pubblico impiego (di seguito Dirpubblica), di diversi provvedimenti adottati dall'Agenzia delle entrate tra il febbraio e il dicembre del 2018, in attuazione dell'art. 1, comma 93, della legge n. 205 del 2017, che così dispone: «[l]'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, mediante i rispettivi regolamenti di amministrazione di cui all'articolo 71 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, possono:

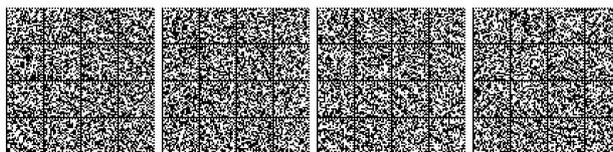
a) istituire posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, ivi compresa la responsabilità di uffici operativi di livello non dirigenziale, nei limiti del risparmio di spesa conseguente alla riduzione di posizioni dirigenziali; tale riduzione non rileva ai fini del calcolo del rapporto tra personale dirigenziale di livello generale e personale dirigenziale di livello non generale, di cui all'articolo 23-*quinq*ues, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;

b) disciplinare il conferimento delle posizioni a funzionari con almeno cinque anni di esperienza nella terza area mediante una selezione interna che tiene conto delle conoscenze professionali, delle capacità tecniche e gestionali degli interessati e delle valutazioni dagli stessi conseguite negli anni precedenti;

c) attribuire ai titolari delle posizioni il potere di adottare atti e provvedimenti amministrativi, compresi gli atti che impegnano l'Agenzia verso l'esterno, i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza dei propri uffici, di livello non dirigenziale, e la responsabilità dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo;

d) prevedere l'articolazione delle posizioni secondo diversi livelli di responsabilità, con conseguente graduazione della retribuzione di posizione e, in caso di valutazione positiva, l'attribuzione della retribuzione di risultato sulla base del livello di valutazione annuale riportata;

e) disciplinare l'accesso alla qualifica dirigenziale dei rispettivi ruoli mediante procedura concorsuale pubblica per titoli ed esami. Gli esami consistono in una prova scritta, di carattere tecnico-pratico, e in una orale, finalizzate a individuare, secondo modalità e descrizione dei contenuti specificate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, le capacità cognitive e le competenze manageriali attinenti alle diverse tipologie di compiti istituzionali dell'Agenzia che bandisce il concorso, con la possibilità di prevedere una prova preselettiva con quesiti a risposta chiusa qualora il numero di candidati superi il limite indicato nel bando. Sono esonerati dalla prova preselettiva i candidati dipendenti dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli che abbiano svolto per almeno due anni, alla data di pubblicazione del bando, funzioni dirigenziali ovvero incarichi di responsabilità relativi a posizioni organizzative di elevata responsa-



bilità, alta professionalità o particolare specializzazione, di cui alla lettera *a*) del presente comma, o a quelle di cui all'articolo 23-*quinquies*, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e all'articolo 4-*bis* del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 nonché il personale assunto mediante pubblico concorso e in servizio presso l'Agenzia delle entrate o l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con almeno dieci anni di anzianità nella terza area, senza demerito. Le commissioni di valutazione sono composte da magistrati ordinari, amministrativi o contabili, avvocati dello Stato, professori di prima fascia di università pubbliche o private, dirigenti di prima fascia dell'Agenzia che bandisce il concorso anche in quiescenza da non oltre due anni alla data di pubblicazione del bando, tra i quali è scelto il presidente, da persone di comprovata competenza nelle aree tematiche attinenti alle funzioni dirigenziali delle agenzie fiscali e da esperti di comprovata qualificazione ed esperienza nella selezione delle professionalità manageriali. La commissione può avvalersi dell'ausilio di soggetti specializzati, anche esterni alla pubblica amministrazione, per la predisposizione e l'esecuzione delle prove preselettive e scritte. Sono valutati i titoli secondo i criteri definiti nei bandi, dando rilievo anche alle esperienze lavorative pregresse. Fino al 50 per cento dei posti messi a concorso può essere riservato al personale assunto mediante pubblico concorso e in servizio presso l'Agenzia delle entrate o l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con almeno dieci anni di anzianità nella terza area, senza demerito».

Il TAR Lazio deduce, altresì, che:

- Dirpubblica ha impugnato la delibera dell'Agenzia delle Entrate n. 10 del 2018, con cui, in attuazione dell'art. 1, comma 93, della legge n. 205 del 2017, l'Agenzia ha sostituito l'art. 12 del proprio regolamento di amministrazione ed ha inserito nel Titolo II, capo IV, l'art. 18-*bis*, dettando una disciplina derogatoria in materia di accesso alla qualifica dirigenziale ed istituendo posizioni organizzative per lo svolgimento di incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione (di seguito anche POER);

- nel giudizio *a quo* la parte ricorrente ha dedotto che l'art. 1, comma 93, lettere *a*), *b*), *c*), e *d*), della legge n. 205 del 2017, «dissimulando l'esercizio precario di funzioni dirigenziali», consentirebbe l'elusione del giudicato costituzionale formatosi sulla sentenza di questa Corte n. 37 del 2015, in violazione dell'art. 136 Cost.; esso, inoltre, non prevedendo l'espletamento di un concorso pubblico per accedere alle POER, violerebbe gli artt. 3, 51, e 97 Cost.; la lettera *e*) del medesimo art. 1, comma 1, infine, violerebbe gli artt. 3, 51 e 97 Cost., poiché comporterebbe «un vantaggio competitivo ingiustificato in favore degli interni destinatari di funzioni dirigenziali delegate o di incarichi di posizioni organizzative speciali»;

- con tre ricorsi per motivi aggiunti, Dirpubblica ha impugnato successivi atti dell'Agenzia delle entrate che hanno dato attuazione alle impugnate norme regolamentari, tra cui il provvedimento che ha disposto l'avvio delle procedure selettive d'interpello per il conferimento delle POER;

- con sentenza non definitiva ha risolto alcune questioni preliminari.

1.2.- In ordine alla rilevanza, il TAR Lazio afferma che le norme del regolamento di amministrazione impugnate dalla parte ricorrente costituiscono «pedissequa attuazione» dell'art. 1, comma 93, della legge n. 205 del 2017.

Poiché tale disposizione costituisce una «norma attributiva del potere», l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale determinerebbe l'illegittimità sia delle previsioni regolamentari sia degli atti attuativi, impugnati con i ricorsi per motivi aggiunti.

1.3.- Nel merito, il TAR Lazio ricorda come questa Corte, nella sentenza n. 37 del 2015, abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 24, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, che, oltre a far salvi, per il passato, gli incarichi dirigenziali già affidati dalle Agenzie fiscali a propri funzionari, consentiva, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali per la copertura dei posti da dirigenti, di attribuire nuovi incarichi dirigenziali ai funzionari, mediante la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, la cui durata era fissata in relazione al tempo necessario per la copertura dei posti tramite concorso.

Osserva il rimettente che questa Corte riscontrò allora la violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., per avere il legislatore «contribuito all' indefinito protrarsi nel tempo di un'assegnazione asseritamente temporanea di mansioni superiori, senza provvedere alla copertura dei posti dirigenziali vacanti da parte dei vincitori di una procedura concorsuale aperta e pubblica».

Ciò premesso, il rimettente ritiene che le POER istituite dall'art. 1, comma 93, lettere *a*), *b*), *c*), e *d*), della legge n. 205 del 2017 concretizzino «una vera e propria funzione e/o fascia superiore», per la quale non sarebbe previsto il superamento di un concorso pubblico.



Le POER - pur riservate, previa selezione, a funzionari della terza area in possesso di cinque anni di anzianità - attribuirebbero infatti, tra gli altri, poteri di spesa e di acquisizione delle entrate e la complessiva «responsabilità dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di organizzazione delle risorse umane».

Si tratterebbe di poteri «del tutto estranei» a quelli tipici della terza area e «più propriamente tipici» della qualifica dirigenziale, secondo quanto previsto dagli artt. 4, comma 2, 16 e 17 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e come confermato dall'Allegato A al Contratto collettivo nazionale di lavoro (di seguito anche CCNL) del personale delle Agenzie fiscali, sottoscritto il 28 maggio 2004.

In definitiva, il rimettente, condividendo la tesi della parte ricorrente nel giudizio *a quo*, evidenzia come nelle POER «sarebbero stati allocati alcuni poteri che l'art. 17 d.lgs. n. 165/01 riconosce ai dirigenti».

Ciò determinerebbe, di conseguenza, «una vera e propria progressione di carriera verticale per i dipendenti appartenenti alla terza area», con conseguente violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., che invece imporrebbero anche in tali casi il concorso pubblico (si citano le sentenze n. 37 del 2015, n. 217 del 2012, n. 7 del 2011, n. 150 del 2010, n. 293 del 2009 e n. 194 del 2002). In particolare, l'assenza del concorso, consentendo l'accesso ad un ruolo e ad un inquadramento giuridico diverso da quello rivestito, comporterebbe la violazione degli artt. 3 e 97 Cost.; vi sarebbe, poi, una violazione degli artt. 3 e 51 Cost., perché si consentirebbe «l'accesso alle funzioni superiori [...] ai soli funzionari di ciascuna agenzia fiscale» e non a tutti i cittadini in possesso dei requisiti. Ancora, sarebbero violati i principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost., poiché il concorso pubblico «è per sua natura idoneo a selezionare i candidati più preparati e meritevoli» (si cita la sentenza n. 453 del 1990).

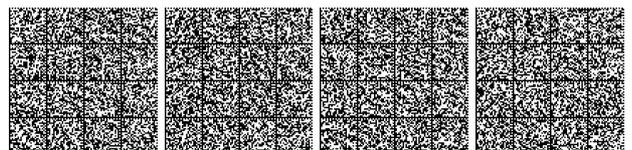
L'art. 1, comma 93, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), della legge n. 205 del 2017 violerebbe anche l'art. 136 Cost., poiché, in quanto sostanzialmente volto ad affidare poteri riconducibili alla qualifica dirigenziale a funzionari privi di tale qualifica, senza lo svolgimento di un concorso pubblico, eluderebbe il giudicato costituzionale nascente dalla sentenza n. 37 del 2015: pur non essendo meramente riproduttive di quella già dichiarata incostituzionale con la sentenza da ultimo citata, le norme ivi contenute sarebbero comunque indirizzate a perseguire esiti corrispondenti a quelli già censurati da questa Corte (si citano le sentenze n. 5 del 2017, n. 73 e n. 72 del 2013, n. 245 del 2012, n. 350 del 2010, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983 e n. 88 del 1966).

Ancora, l'art. 1, comma 93, lettera *e*), violerebbe gli artt. 3, 51 e 97 Cost., poiché, esonerando alcuni dipendenti delle Agenzie fiscali dalla prova preselettiva del concorso pubblico prevista per l'accesso alla funzione dirigenziale, e riservando il cinquanta per cento dei posti ai dipendenti della terza area con dieci anni di anzianità, attribuirebbe loro un significativo vantaggio rispetto ad altri iscritti al concorso. In particolare, l'esonero dalla prova preselettiva non troverebbe giustificazioni in esigenze di speditezza, «considerando il presumibile non rilevante numero di dipendenti interni potenziali partecipanti». L'esonero neppure sarebbe «giustificato dalla particolare qualificazione dei soggetti a favore dei quali opera», poiché esso è previsto sia per coloro che vantano una particolare esperienza conseguita grazie all'espletamento per due anni di funzioni dirigenziali o di incarichi di responsabilità relativi a POER o posizioni organizzative speciali temporanee (di seguito - anche - *POT*), sia per tutti coloro che hanno almeno dieci anni di servizio di anzianità nella terza area. Il beneficio in questione sarebbe pertanto correlato alla mera condizione di dipendente delle Agenzie fiscali, il che renderebbe priva di giustificazione anche la sua mancata estensione ad altre categorie di dipendenti pubblici.

In definitiva, l'art. 1, comma 93, lettera *e*), non sarebbe coerente con il principio del pubblico concorso, perché attribuirebbe una posizione privilegiata ai dipendenti delle Agenzie fiscali, «anche alla luce della contestuale previsione di una cospicua riserva di posti»; sarebbe in contrasto con il principio di eguaglianza, perché, esonerando dalla prova preselettiva anche quanti «vantano la sola anzianità decennale nella terza area alle dipendenze delle Agenzie fiscali», discriminerebbe senza giustificazione «altri dipendenti di altre amministrazioni in possesso di analoghi requisiti»; e violerebbe il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, perché l'esonero non sarebbe determinato dalla necessità di agevolare la speditezza della procedura concorsuale, né di selezionare i candidati più meritevoli.

2.- Con atto depositato il 30 ottobre 2019, si è costituita Dirpubblica, ricostruendo in primo luogo il contenzioso da essa promosso nei confronti dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

2.1.- Secondo la parte, l'Agenzia delle entrate, da un lato, si sarebbe largamente avvalsa della facoltà di conferire le deleghe speciali di funzioni dirigenziali di cui all'art. 4-*bis* del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di



emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, e successive modificazioni, e, dall'altro, avrebbe omesso di bandire concorsi pubblici per esami per il reclutamento di personale dirigente, come pure previsto dalla stessa disposizione.

La ragione di tali scelte si rinverrebbe nel fatto che la legge n. 205 del 2017, consentendo alle Agenzie fiscali di istituire le POER, avrebbe allocato «funzioni dirigenziali ad un livello inferiore di competenza» con una operazione «artificiosa, poiché quelle funzioni [rimarrebbero di] natura dirigenziale [...] a nulla rilevando la circostanza per cui il loro livello di esercizio sia stato ridotto, sul piano meramente quantitativo, all'ambito di competenza di uffici di livello non dirigenziale».

Dirpubblica censura, poi, la previsione di cui all'art. 1, comma 93, lettera e), che avrebbe attribuito un «vantaggio competitivo in favore degli insider ai quali le Agenzie hanno conferito nel tempo funzioni dirigenziali».

Nell'aderire alla prospettazione del giudice rimettente, e nel segnalare quanto già dedotto in sede di giudizio *a quo*, la parte privata evidenzia che le funzioni attribuibili ai titolari di POER, ai sensi dell'art. 1, comma 93, lettera c), ricalcano «in maniera fedele» quelle che l'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 attribuisce ai dirigenti.

Se è vero che l'art. 17, comma 1-bis, del decreto legislativo da ultimo citato prevede che i dirigenti possano delegare - in modo limitato e circoscritto - alcune competenze e funzioni dirigenziali ai funzionari apicali, le disposizioni di cui all'art. 1, comma 93, della legge n. 205 del 2017 consentirebbero però che ciò avvenga «senza alcuna limitazione di sorta».

Si tratterebbe di una previsione analoga a quella di cui all'abrogato art. 17-bis, comma 1, ultimo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001, che aveva introdotto un'area di inquadramento intermedia - la vicedirigenza - alla quale si poteva però accedere solo a seguito di concorso pubblico.

In definitiva, con le previsioni impugnate, il legislatore avrebbe istituito «per le sole Agenzie fiscali un'area intermedia» e avrebbe attribuito «[in maniera organica] ai titolari delle relative posizioni organizzative le funzioni dirigenziali [...] senza, nel contempo, prevedere che l'accesso alla predetta area intermedia dovesse avvenire mediante il superamento di concorsi pubblici».

Si tratterebbe, dunque, di una «metamorfosi dei modelli organizzativi la cui unica finalità è pur sempre quella di perpetuare, in forme diverse, una prassi consistente nell'assegnazione a vario titolo di funzioni dirigenziali in favore di funzionari privi della relativa qualifica».

Una volta istituita l'area intermedia di «middle management», che si risolverebbe «in una vera e propria progressione di carriera in senso verticale», sarebbe stata necessaria, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale, la previsione di un concorso pubblico per l'accesso.

2.2.- Con riferimento poi alla dedotta violazione dell'art. 136 Cost., Dirpubblica sottolinea come le POER, «disimulando sotto altre forme l'esercizio precario di funzioni dirigenziali già conferite *contra legem* e *contra constitutionem*», costituirebbe un espediente per eludere il giudicato costituzionale nascente dalla sentenza n. 37 del 2015: con le norme censurate il legislatore avrebbe infatti inteso «ripristinare, sia pure indirettamente [...] gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della richiamata pronuncia di illegittimità costituzionale».

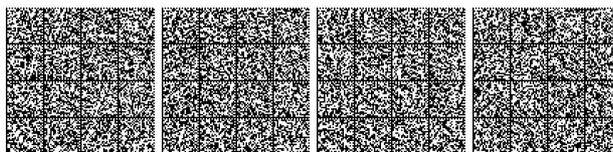
2.3.- Infine, rispetto alla prospettata violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost. da parte dell'art. 1, comma 93, lettera e), della legge n. 205 del 2017, Dirpubblica afferma che l'esonero dalla prova preselettiva prevista per i candidati interni si risolverebbe in «un vantaggio competitivo di particolare rilievo».

3.- Con atto depositato il 5 novembre 2019, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio.

3.1.- L'Avvocatura dello Stato segnala, in via preliminare, che l'Agenzia delle entrate, con una serie di atti attuativi della legge n. 205 del 2017, ha avviato un generale riassetto delle proprie strutture centrali e periferiche, destinato a diventare operativo dal 2019: sono state pressoché dimezzate le posizioni dirigenziali attive di seconda fascia, attualmente in numero di 466 e, grazie al risparmio conseguente, sono state al contempo istituite 1477 POER. Le procedure selettive previste si sono regolarmente espletate e i funzionari risultati vincitori ricoprono attualmente le POER.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le deduzioni del TAR Lazio, incentrate sulla violazione della regola dell'accesso al pubblico impiego mediante pubblico concorso, si baserebbero su un ragionamento caratterizzato da una «inconsistenza intrinseca».

In primo luogo, anche aderendo all'impostazione del rimettente - secondo cui l'art. 1, comma 93, della legge n. 205 del 2017 attribuisce ai titolari delle POER poteri che l'art. 17 del d.lgs. n. 165 del 2001 riserva ai dirigenti - non ci sarebbe spazio per una questione di legittimità costituzionale, trattandosi di rapporti tra «fonti primarie pienamente equiordinate».



Nessuna rilevanza avrebbe poi il fatto che la disposizione censurata preveda per le POER attribuzioni più ampie di quelle descritte nella terza area contrattuale del CCNL di settore, potendo la norma primaria incidere sulle previsioni della contrattazione collettiva.

Non corrisponderebbe al vero, inoltre, che il legislatore, attraverso le POER, abbia istituito una area contrattuale nuova e superiore rispetto alla terza, e che quindi la loro attribuzione «realizzi una “progressione verticale”»: la disposizione censurata sarebbe infatti «assolutamente univoca nel mantenere l’inquadramento dei funzionari attributari delle POER nella terza area funzionale», come si desumerebbe dalla temporaneità dell’incarico, dalla sua revocabilità e dalla remunerazione, costituita da una retribuzione di posizione e una di risultato, condizionata alla valutazione positiva del dirigente sovraordinato.

Viene a tal proposito evocata la sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, 15 ottobre 2015, n. 20855, secondo cui le posizioni organizzative - la cui definizione l’art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 demanda alla contrattazione collettiva nazionale - «non determina[no] mutamento di profilo professionale, che rimane invariato, né un mutamento di area, ma [...] soltanto un mutamento di funzioni, le quali cessano al cessare dell’incarico».

Secondo l’Avvocatura dello Stato, dunque, mancando l’istituzione di una nuova area contrattuale, «l’assoggettamento dell’attribuzione delle POER al meccanismo del pubblico concorso non solo non era necessaria, ma era addirittura palesemente inammissibile ed impossibile».

3.2.- Ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia le differenze tra i poteri dirigenziali e quelli attribuiti ai titolari delle POER.

Innanzitutto, non sarebbe rilevante l’art. 16 del d.lgs. n. 165 del 2001, che disciplina le funzioni dei dirigenti di uffici dirigenziali generali, poiché tali funzioni non sarebbero in alcun modo riconducibili a quelle dei titolari delle POER.

Neppure sarebbero paragonabili le funzioni di questi ultimi - in quanto «assai diverse e minori» - con quelle indicate al successivo art. 17.

L’Avvocatura dello Stato segnala, a tal proposito, che già il vigente CCNL di comparto prevede la possibilità di conferire a funzionari apicali incarichi (id est, posizioni organizzative) che richiedono lo svolgimento in autonomia di compiti di elevata responsabilità. Anche l’art. 42 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), attribuirebbe agli impiegati della carriera direttiva il compito di adottare atti amministrativi di rilevanza esterna, quali sono gli avvisi di accertamento.

Le POER, inoltre, non sarebbero caratterizzate da una piena autonomia, poiché i titolari resterebbero comunque «in posizione sotto-ordinata alla dirigenza», che detterebbe «le linee per il perseguimento degli obiettivi strategici». Esse, pur dotate di responsabilità decisionali, «ma non di ampiezza e respiro tali da caratterizzare la vita dell’ente», opererebbero «secondo le indicazioni e sotto la direzione del dirigente responsabile della struttura in cui l’ufficio non dirigenziale è incardinato».

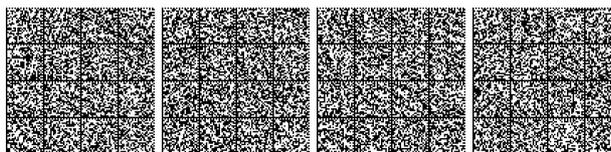
Così, per quanto vi sia una astratta sovrapposibilità tra i poteri attribuibili alle POER e quelli di cui sono titolari i dirigenti ai sensi dell’art. 17 del d.lgs. n. 165 del 2001, quest’ultima disposizione prevedrebbe «una serie di poteri ulteriori in capo ai dirigenti [...] che connotano la natura stessa del ruolo dirigenziale e che sono del tutto assenti, invece, [nell’] art. 1, comma 93, lett. d), censurato dal T.A.R.».

In particolare, i titolari di POER non avrebbero alcun potere di delega di funzioni dirigenziali, né di valutazione del personale assegnato, né potrebbero formulare proposte e esprimere pareri ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, né svolgere funzioni delegate da tali dirigenti. Ancora, i titolari di POER non potrebbero concorrere all’individuazione delle risorse e dei profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell’ufficio cui sono preposti.

Il potere di spesa riconosciuto ai titolari di POER - «inevitabile in quanto correlato [all’attribuzione e] all’esercizio delle funzioni e dei poteri», altrimenti «svuotat[i] di significato» - non costituirebbe invece una prerogativa esclusiva dei dirigenti: nell’ordinamento giuridico sarebbe infatti nota la figura del funzionario che esercita poteri di spesa (si cita l’art. 2, comma 1, lettera b, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante «Attuazione dell’articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro»).

Ancora, l’art. 4 del d.lgs. n. 165 del 2001 attribuirebbe ai dirigenti poteri di spesa autonomi, nonché la responsabilità in via esclusiva dell’attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati: tutte caratteristiche che non si rinvergono nelle POER, i cui titolari resterebbero «pur sempre sottordinati alla struttura di livello dirigenziale da cui dipendono».

Anche la retribuzione di risultato prevista per le POER sarebbe legata non agli obiettivi raggiunti, quanto piuttosto alla valutazione annuale conseguita: si tratterebbe di «una forma di remunerazione e, al contempo, incentivazione economica in rapporto alla qualità e quantità del lavoro svolto».



Il Presidente del Consiglio dei ministri richiama, poi, l'Allegato A al CCNL del comparto Agenzie fiscali, nel quale sarebbe già prevista «l'autonomia del funzionario nell'ambito di direttive generali», il che comporterebbe che esso può essere «preposto anche a funzioni di più elevata responsabilità e maggiore tecnicismo [...] con l'esercizio di margini più o meno ampi di autonomia», richiedenti la titolarità di un potere di spesa, che, in ogni caso, non sarebbe «vera autonomia di spesa in quanto i titolari di POER devono pur sempre rispondere al dirigente sovraordinato».

Vi sarebbero, ancora, una serie di «istituti normativamente e contrattualmente previsti solo per i dirigenti di ruolo» e inapplicabili ai funzionari titolari di POER.

Si tratterebbe, in particolare, delle ipotesi di «responsabilità dirigenziale» di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001, finalizzate «a sanzionare una condotta del dirigente non ritenuta sufficiente agli obiettivi da raggiungere» e produttive di effetti nell'ambito del rapporto tra l'organo di indirizzo politico e quelli di gestione amministrativa, nonché (laddove si accerti la violazione del dovere di vigilanza sul rispetto da parte del personale assegnato ai propri uffici degli standard qualitativi e quantitativi fissati dall'amministrazione) della decurtazione della retribuzione di risultato. Nessuna responsabilità di questo genere sarebbe applicabile ai titolari di POER, per i quali, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, vi sarebbero conseguenze negative «esclusivamente - ed evidentemente - sul mancato rinnovo dell'incarico triennale».

Anche il regime disciplinare dirigenziale - come delineato dal CCNL area VI dirigenti - sarebbe differente da quello previsto per i titolari di POER, che trova la sua fonte nel CCNL comparto funzioni centrali relativo al personale non dirigente.

Secondo l'Avvocatura, poi, «la previsione di uffici non dirigenziali coordinati da un capo ufficio non avente qualifica dirigenziale costituisce una realtà ampiamente diffusa nell'ambito delle Pubbliche Amministrazioni italiane».

Diversi CCNL prevedrebbero infatti la possibilità di istituire posizioni organizzative analoghe alle POER da affidare a funzionari apicali: così, in primo luogo, il CCNL dell'ex comparto Agenzie - tuttora operante in forza del rinvio contenuto nel vigente CCNL comparto Agenzie fiscali - che, all'art. 19, consentirebbe alle amministrazioni di conferire incarichi che esigono lo svolgimento in autonomia di compiti di elevata responsabilità; posizioni analoghe sarebbero poi istituite nell'ambito dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), degli enti locali, nel comparto sanità e presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Le posizioni organizzative, dunque, non assurgerebbero ad «autonoma fascia superiore», costituendo invece incarichi connotati «dal requisito della temporaneità», al cui cessare il dipendente rimarrebbe nell'area professionale di appartenenza.

Sottolinea in proposito il Presidente del Consiglio dei ministri come il giudice rimettente non abbia neanche tentato di operare una lettura costituzionalmente orientata della disposizione, facente leva sulla circostanza che i funzionari di terza area titolari di POER mantengono l'inquadramento nell'area professionale di appartenenza e sul rilievo che le posizioni organizzative in questione sono riconducibili ad un istituto già «conosciuto e ampiamente utilizzato nel nostro ordinamento».

In definitiva, il legislatore - di fronte all'esigenza di istituire incarichi temporanei, in un'ottica di riduzione della spesa perseguita attraverso la riduzione del numero di posizioni dirigenziali e al fine di garantire una organizzazione flessibile alle Agenzie fiscali - non avrebbe avuto alcun obbligo di istituire «nuove qualifiche o aree contrattuali».

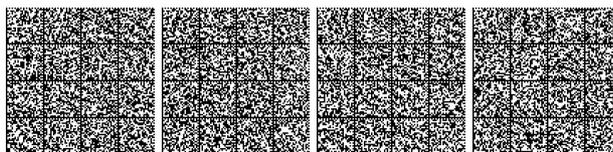
3.3.- Quanto all'asserita violazione dell'art. 136 Cost., l'Avvocatura dello Stato si sofferma sulle differenze esistenti tra il meccanismo censurato da questa Corte nella sentenza n. 37 del 2015 e quello introdotto dalla disposizione oggetto delle presenti questioni di legittimità costituzionale.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la pronuncia indicata avrebbe allora censurato il «reiterato conferimento della titolarità di uffici dirigenziali - e, quindi, l'attribuzione di mansioni dirigenziali - a funzionari della terza area per un tempo indefinito, atteso che le procedure per la copertura di posizioni dirigenziali vacanti non erano state medio tempore espletate».

Nel presente caso, invece, la disposizione censurata prevedrebbe «esclusivamente la costituzione di posizioni organizzative di livello non dirigenziale conseguenti alla soppressione di posizioni dirigenziali preesistenti».

Il legislatore, nel 2017, non avrebbe dunque introdotto «un espediente normativo per eludere il giudicato costituzionale», ma avrebbe realizzato un «modello organizzativo profondamente nuovo e diverso, in cui ha rilevanza assolutamente decisiva la drastica riduzione delle posizioni dirigenziali e la correlata (funzionalmente e finanziariamente) valorizzazione della professionalità dei funzionari di terza area».

Non si ravviserebbe, dunque, quella identità di fini tra l'art. 1, comma 93, della legge n. 205 del 2017 e la norma dichiarata incostituzionale nel 2015.



3.4.- Da ultimo, l'Avvocatura dello Stato eccepisce la sopravvenuta irrilevanza della questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 1, comma 93, lettera e), deducendo che l'Agenzia delle entrate avrebbe modificato i bandi di concorso, «eliminando totalmente, come la legge consente, l'esperimento di una prova preselettiva».

4.- Con memoria depositata il 4 febbraio 2020, Dirpubblica, in replica alla memoria del Presidente del Consiglio di ministri, ribadisce che le funzioni attribuite ai titolari di POER «mantengono ontologicamente la loro natura dirigenziale».

La parte privata precisa, inoltre, che non è in discussione la legittimità della istituzione per le sole Agenzie fiscali di un'area di middle management intermedia tra i dirigenti e i funzionari, ma il fatto che, una volta adottata tale scelta, non sia stato previsto, per l'accesso a tale area, il concorso pubblico.

Ancora, Dirpubblica contesta la prospettazione dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui in ambito tributario già sussisterebbe il potere dei funzionari di adottare atti che impegnino l'amministrazione verso l'esterno: la delega di cui all'art. 42 del d.P.R. n. 600 del 1973 sarebbe riconducibile infatti all'istituto della «delega di firma» e non alla «delega di funzioni».

Viene poi avvertita la tesi secondo cui le POER, e prima ancora le posizioni organizzative di cui all'art. 23-*quinquies* decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, cosiddette POT, sarebbero riconducibili al modello delle «posizioni organizzative "contrattuali"».

Se questo fosse vero - evidenza Dirpubblica - non sarebbe stata necessaria l'introduzione di una specifica disciplina volta a prefigurare la costituzione de facto di una vera e propria area di middle management.

La differenza tra i due istituti emergerebbe, poi, sia dal rilievo che, rispetto alle posizioni organizzative contrattuali, l'incarico delle POT doveva essere sempre conferito dal direttore dell'Agenzia, sia dal migliore trattamento economico riservato alle seconde.

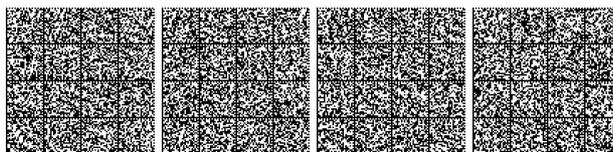
Anche le successive POER costituirebbero «un'area vera e propria di middle management»: ciò risulterebbe non soltanto dal confronto con le posizioni organizzative contrattuali, ma anche con le sopresse POT. Rispetto a queste ultime, infatti, l'istituzione delle POER sarebbe stata determinata direttamente dal regolamento di amministrazione; il trattamento economico accessorio sarebbe stato confermato «in senso fortemente migliorativo»; gli incarichi sarebbero ugualmente conferiti dal direttore dell'Agenzia delle entrate; infine, ai titolari di POER, diversamente che ai titolari di POT, verrebbero attribuite funzioni dirigenziali.

Da ultimo, Dirpubblica replica all'eccezione di sopravvenuta irrilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 93, lettera e), della legge n. 205 del 2017, che, secondo l'Avvocatura dello Stato, sarebbe stata determinata dall'adozione degli atti con cui l'Agenzia delle entrate ha deciso di escludere dalla prova preselettiva tutti i candidati al concorso pubblico per dirigenti.

Tali determinazioni, infatti, costituirebbero una mera circostanza di fatto che - oltre a non avere determinato la modifica dell'art. 12 del regolamento di amministrazione (che era l'oggetto di impugnazione nel giudizio *a quo* e che continua a prevedere la possibilità di esonerare dalla prova preselettiva i soli candidati interni con determinate pregresse esperienze) - non influirebbe comunque sul giudizio di legittimità costituzionale.

5.- Con memoria depositata il 4 febbraio 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che - in ragione di quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lettera g), della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), nonché dall'art. 61 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) - sarebbe rimesso al potere di macro-organizzazione della pubblica amministrazione «ed a fortiori delle agenzie fiscali data la loro spiccata autonomia e la loro logica aziendale, stabilire il livello, dirigenziale o meno, dei propri uffici, riservando la pesatura dirigenziale agli uffici ritenuti maggiormente rilevanti».

Poiché l'atto di macro-organizzazione dell'Agenzia delle entrate non sarebbe mai stato impugnato, gli uffici cui sono preposti i titolari delle POER sarebbero incontestabilmente uffici di livello non dirigenziale. Dal che deriverebbe l'impossibilità di qualificare come dirigenziali le funzioni da essi svolte, posto che «l'accertamento di avvenuto svolgimento di funzioni dirigenziali non può che conseguire all'avvenuta direzione di un ufficio dirigenziale» (si cita la sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, 12 dicembre 2018, n. 32152), mentre, viceversa, «dirigere un ufficio non dirigenziale non consente di qualificare le mansioni così svolte quali mansioni dirigenziali, superiori rispetto a quelle [...] dell'area apicale non dirigenziale di appartenenza».



L'Avvocatura dello Stato evidenzia, inoltre, come sarebbe errato il presupposto del giudice rimettente secondo cui le prerogative di cui all'art. 1, comma 93, lettera c), della legge n. 205 del 2017, sarebbero del tutto estranee ai poteri tipici della terza area.

In senso contrario deporrebbe l'art. 26 del CCNL del personale delle Agenzie fiscali, secondo cui sarebbero conferibili ai funzionari della terza area posizioni organizzative relative a «settori che richiedono l'esercizio di: funzioni di direzione di unità operative, caratterizzate da un elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa», nonché l'allegato A allo stesso CCNL, che consentirebbe ai funzionari della terza area di «dirigere e coordinare unità organiche anche di rilevanza esterna, la cui responsabilità non è riservata a dirigenti, garantendo l'attuazione delle attività di competenza».

La legge n. 205 del 2017, pur modificando l'istituto delle posizioni organizzative nelle Agenzie fiscali, non ne avrebbe pertanto «capricciosamente stravolto la natura [...] inquadrando irragionevolmente nel medesimo funzioni ad esso "totalmente estranee"».

Il legislatore si sarebbe riappropriato di «plurime competenze già rientranti nella sfera di autonomia delle parti pubblica e collettiva», prevedendo «posizioni organizzative più peculiari di quelle oggetto della contrattazione collettiva dello specifico comparto delle agenzie fiscali, stabilendone la natura e la connotazione organizzativa».

Quanto al potere di spesa, infine, il rimettente sarebbe incorso in un equivoco: soltanto il dirigente di ufficio dirigenziale generale avrebbe il «potere di determinare ed assegnare» il budget di spesa e rispetto ad esso i titolari di POER non avrebbero «margine alcuno in aumento, né poteri di acquisizione di entrate diverse».

6.- Nella camera di consiglio del 27 maggio 2020, ai sensi dell'art. 14-*bis* delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, sono stati ascoltati esperti di chiara fama, alla presenza della parte costituita e dell'Avvocatura dello Stato, le quali hanno replicato alle osservazioni degli esperti nella successiva camera di consiglio dell'11 giugno 2020.

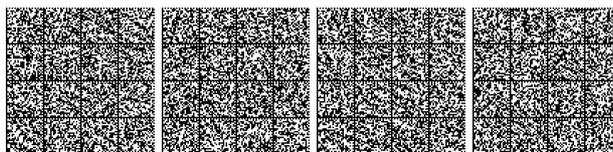
Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda-*ter*, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 136 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 93, lettere a), b), c) e d), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), e, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost., dell'art. 1, comma 93, lettera e), della medesima legge n. 205 del 2017.

Secondo il rimettente, l'art. 1, comma 93, lettere a), b), c) e d), della legge n. 205 del 2017, consentendo alle Agenzie fiscali di istituire posizioni organizzative di elevata responsabilità (di seguito anche POER), caratterizzate da marcati poteri di natura dirigenziale e destinate ad essere ricoperte con procedure selettive interne, violerebbe in primo luogo l'art. 136 Cost., poiché reitererebbe un meccanismo già dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 37 del 2015.

Le medesime norme, poi, violerebbero gli artt. 3, 51 e 97 Cost, poiché l'accesso a tali posizioni organizzative consentirebbe, attraverso una vera e propria progressione verticale di carriera, l'ingresso senza concorso pubblico in una nuova fascia funzionale, caratterizzata dall'attribuzione di poteri tipicamente dirigenziali ed estranei a quelli della terza area.

L'art. 1, comma, 93, lettera e), della legge n. 205 del 2017 è invece censurato nella parte in cui prevede: 1) la possibilità di esonerare dalla prova preselettiva del concorso pubblico per l'accesso alla qualifica dirigenziale i dipendenti delle Agenzie fiscali che abbiano svolto per almeno due anni funzioni dirigenziali o siano stati titolari di POER o di posizioni organizzative speciali temporanee (di seguito anche *POT*) attribuite in forza di specifiche norme di legge (art. 23-*quinquies*, comma 1, lettera a, numero 2, 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, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, e art. 4-*bis* del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali», convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125); 2) nonché la possibilità di riservare fino al cinquanta per cento dei posti banditi ai dipendenti delle Agenzie fiscali, assunti mediante concorso pubblico, con almeno dieci anni di anzianità nella terza area, senza demerito.



La disposizione in esame violerebbe gli artt. 3, 51 e 97 Cost., poiché attribuirebbe ai menzionati dipendenti delle Agenzie fiscali un vantaggio competitivo ingiustificato.

2.- L'esame delle odierne questioni di legittimità costituzionale richiede una previa illustrazione della progressa e articolata vicenda storica e della correlativa evoluzione del quadro normativo di riferimento.

2.1.- Il TAR Lazio nel 2002 (sezione seconda, sentenza 2 marzo 2002, n. 1601) e nel 2011 (sezione seconda, sentenza 30 settembre 2011, n. 7636) annullò due concorsi banditi dall'Agenzia delle entrate per l'assunzione di dirigenti.

Le posizioni dirigenziali vacanti vennero quindi coperte stipulando contratti a tempo determinato con funzionari dell'Agenzia, in forza dell'art. 24 del regolamento di amministrazione, che ciò consentiva «[p]er inderogabili esigenze di funzionamento dell'Agenzia» e «fino all'attuazione delle procedure di accesso alla dirigenza e comunque fino al 31 dicembre 2010» (termine, questo, oggetto di diverse proroghe sin dal 2006 e così da ultimo fissato dalla delibera del comitato di gestione n. 55 del 22 dicembre 2009).

La citata norma regolamentare venne quindi annullata dal giudice amministrativo, per violazione degli artt. 19 e 52 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), dal momento che proprio la riferita continua proroga non consentiva di ravvisare un'ipotesi di reggenza, per mancanza dei necessari requisiti della straordinarietà e della temporaneità (TAR Lazio, sezione seconda, 1° agosto 2011, n. 6884).

Nelle more del giudizio d'appello innanzi al Consiglio di Stato, l'art. 8, comma 24, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, in relazione alla «esigenza urgente e inderogabile di assicurare la funzionalità operativa» delle strutture delle Agenzie fiscali e per «garantire una efficace attuazione delle misure di contrasto all'evasione», autorizzò le Agenzie medesime ad espletare procedure concorsuali, da completarsi entro il 31 dicembre 2013, per la copertura delle posizioni dirigenziali vacanti.

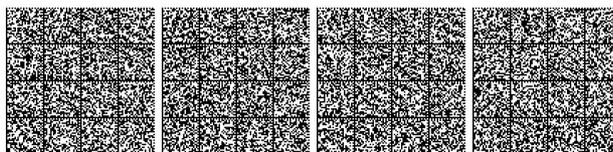
Contestualmente, la disposizione censurata faceva salvi, per il passato, gli incarichi dirigenziali già affidati a funzionari e ritenuti illegittimi dal giudice amministrativo, e consentiva, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali, di attribuire nuovi incarichi dirigenziali ai funzionari, mediante la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, la cui durata era fissata in relazione al tempo necessario per la copertura tramite concorso dei posti vacanti.

Il Consiglio di Stato sollevò, quindi, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 24, del d.l. n. 16 del 2012, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost.

Questa Corte, con la sentenza n. 37 del 2015 - dopo avere osservato che «nessun dubbio può nutrirsi in ordine al fatto che il conferimento di incarichi dirigenziali nell'ambito di un'amministrazione pubblica debba avvenire previo esperimento di un pubblico concorso, e che il concorso sia necessario anche nei casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio» e che «[a]nche il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta "l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto, pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso"» - dichiarò l'illegittimità costituzionale della norma censurata, poiché aveva contribuito «all'infinito protrarsi nel tempo di un'assegnazione asseritamente temporanea di mansioni superiori, senza provvedere alla copertura dei posti dirigenziali vacanti da parte dei vincitori di una procedura concorsuale aperta e pubblica».

2.2.- A seguito della sentenza n. 37 del 2015, le Agenzie fiscali - come si legge nell'audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate svoltasi di fronte alla V Commissione (Bilancio) del Senato il 16 luglio 2015 - avevano ovviato alla decadenza dei «funzionari "reggenti" [...] conferendo incarichi ad interim ai pochi dirigenti di ruolo e deleghe di firma ai funzionari».

Nella stessa audizione, però, il direttore dell'Agenzia segnalava che tale situazione non poteva «reggere a lungo», poiché alcuni responsabili avevano l'interim di molte direzioni provinciali; che lo schema di decreto legislativo recante «[m]isure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali» (che proprio in quel periodo era all'attenzione delle Camere per il prescritto parere) prevedeva sia una riduzione ulteriore del numero dell'organico dirigenziale sia la possibilità di indire nuovi concorsi per dirigenti da concludere entro il 31 dicembre 2016; e che l'espletamento del concorso poteva richiedere tempi medio-lunghi, tali da aggravare la «situazione di carenza [...] con ricadute negative sulla funzionalità dell'Agenzia». Alla luce di ciò, proponeva di incrementare le posizioni organizzative non dirigenziali nei limiti del numero di posizioni dirigenziali che sarebbero state soppresse, al fine di vedere «opportunamente valorizzate la preparazione, le capacità e la competenza acquisite, specie nell'esercizio di funzioni tecniche di particolare rilevanza, dai migliori funzionari delle agenzie».



Il 4 agosto 2015 la VI Commissione (Finanze) della Camera dei deputati esprimeva «parere favorevole» al testo del decreto legislativo, apponendo, però, la presente condizione: «al fine di garantire la funzionalità dell'assetto operativo delle agenzie fiscali, l'articolo 1, comma 8, dello schema di decreto sia integrato al fine di prevedere che, a fronte della riduzione del loro organico dirigenziale, le stesse agenzie fiscali siano autorizzate a istituire posizioni organizzative di livello non dirigenziale, in aggiunta a quelle già previste dal decreto-legge n. 95 del 2012, finanziate con il risparmio di spesa derivante dalla soppressione delle posizioni dirigenziali - ferma restando una determinata quota da destinare in ogni caso a economia di bilancio - in numero non superiore a quello delle posizioni dirigenziali soppresse, da attribuirsi mediante specifiche procedure selettive conformi a criteri oggettivi e trasparenti di valorizzazione delle capacità e del merito e riservate a personale laureato inquadrato da almeno cinque anni nella III area, tenendo conto, ai fini della retribuzione, del livello di rilevanza e responsabilità delle posizioni organizzative di nuova istituzione; gli incarichi dovrebbero avere durata definita ed essere soggetti a valutazione annuale».

Pressoché contemporaneamente, il Parlamento, nel corso dell'*iter* di conversione, approvava l'emendamento che sarebbe poi divenuto l'art. 4-*bis* del d.l. n. 78 del 2015, oggetto delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio con l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 52 del 2019, e in relazione alle quali questa Corte ha disposto, con l'ordinanza n. 55 del 2020, la restituzione degli atti al rimettente, per un nuovo esame dei presupposti e dei termini delle questioni alla luce dello *ius superveniens* costituito anche dalle norme oggi censurate.

L'art. 4-*bis* del d.l. n. 78 del 2015 - in modo sostanzialmente identico a quanto indicato nel citato parere della VI Commissione della Camera - consentiva alle Agenzie fiscali di annullare le procedure concorsuali per posti dirigenziali già bandite ma non ancora concluse e di indire nuovi concorsi pubblici, per un corrispondente numero di posti, che si sarebbero dovuti concludere entro il 31 dicembre 2016. Contestualmente, entro lo stesso termine, i dirigenti delle Agenzie fiscali avrebbero potuto delegare, previa procedura selettiva, a funzionari della terza area le funzioni dirigenziali (escluse quelle riservate dalla legge agli stessi dirigenti) relative agli uffici di cui avessero assunto la direzione ad interim. I funzionari, che dovevano comunque avere un'esperienza professionale di almeno cinque anni nella terza area, sarebbero stati individuati a seguito di una procedura selettiva con criteri oggettivi e trasparenti, tenendo conto della specificità della preparazione, dell'esperienza professionale, delle capacità richieste a seconda delle diverse tipologie di compiti, nonché della complessità gestionale e della rilevanza funzionale e organizzativa degli uffici interessati. Il numero di procedure selettive non avrebbe dovuto essere superiore a quello delle procedure concorsuali da indire (o già indette e non annullate) per posti dirigenziali.

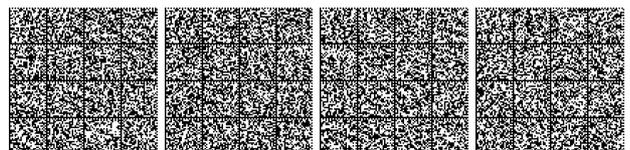
Ai funzionari delegati, in ragione delle responsabilità gestionali connesse all'esercizio delle deleghe e al solo scopo di fronteggiare l'eccezionalità della situazione, si attribuivano nuove POT, ai sensi dell'art. 23-*quinquies*, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 95 del 2012 (il quale ultimo aveva anche disposto che le Agenzie fiscali potessero prevedere un massimo di 380 posizioni organizzative di livello non dirigenziale al posto degli uffici dirigenziali, che venivano contestualmente soppressi in una prospettiva di più ampia riorganizzazione delle Agenzie medesime).

L'art. 4-*bis* del d.l. n. 78 del 2015 è stato oggetto di ripetute modifiche, volte a spostare in avanti sia il termine per l'espletamento dei concorsi pubblici per posti dirigenziali che quello entro cui sarebbe stato possibile delegare ai funzionari della terza area le funzioni relative agli uffici dirigenziali di cui avessero assunto la direzione interinale, termini entrambi fissati al 31 dicembre 2018 dall'art. 1, comma 95, lettera *b*), della legge n. 205 del 2017.

Da ultimo, l'art. 1, comma 323, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nell'ambito di una complessiva riforma delle posizioni organizzative (di cui si dirà immediatamente appresso), ha disposto che la durata della delega di funzioni in capo ai funzionari della terza area potesse avvenire «fino alla data a decorrere dalla quale sono rese operative le posizioni organizzative di cui all'articolo 1, comma 93, della legge la 27 dicembre 2017, n. 205, e comunque non oltre il 30 aprile 2019».

2.3.- Con l'art. 1, comma 93, della legge n. 205 del 2017, oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale, il legislatore, alla lettera *a*), ha consentito alle Agenzie fiscali, attraverso sostanziali modifiche ai rispettivi regolamenti di amministrazione, di istituire le POER, i cui titolari possono essere chiamati a svolgere incarichi di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, compresa la responsabilità di uffici operativi di livello non dirigenziale. L'istituzione delle POER deve avvenire «nei limiti del risparmio di spesa conseguente alla riduzione di posizioni dirigenziali».

La lettera *b*) del citato comma 93 individua quale requisito necessario per l'accesso alle POER l'essere funzionario con almeno cinque anni di esperienza nella terza area; quanto alle modalità di conferimento delle POER, è prescritta una selezione interna che tenga conto «delle conoscenze professionali, delle capacità tecniche e gestionali degli interessati e delle valutazioni dagli stessi conseguite negli anni precedenti».



La lettera *c)* enuncia le funzioni che possono essere attribuite ai titolari di POER: il potere di adottare atti e provvedimenti amministrativi, compresi gli atti che impegnano l'Agenzia fiscale verso l'esterno; i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza dei propri uffici, di livello non dirigenziale; la responsabilità dell'attività amministrativa, della gestione e dei risultati dei propri uffici; la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

La lettera *d)* dispone che le Agenzie fiscali possono articolare le POER «secondo diversi livelli di responsabilità, con conseguente graduazione della retribuzione di posizione e, in caso di valutazione positiva, l'attribuzione della retribuzione di risultato sulla base del livello di valutazione annuale riportata».

Da ultimo, la lettera *e)* si sofferma sulle modalità di svolgimento delle procedure concorsuali per l'accesso alla qualifica dirigenziale. Per quanto qui rileva, la disposizione introduce «la possibilità di prevedere una prova preselettiva con quesiti a risposta chiusa qualora il numero di candidati superi il limite indicato nel bando», dalla quale sono esonerati sia «i candidati dipendenti dell'Agenzia delle Entrate e dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli che abbiano svolto per almeno due anni, alla data di pubblicazione del bando, funzioni dirigenziali» o incarichi di responsabilità relativi a POER e POT, sia «il personale assunto mediante pubblico concorso e in servizio presso l'Agenzia delle entrate o l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con almeno dieci anni di anzianità nella terza area, senza demerito». Ancora, si prevede che «fino al 50 per cento dei posti messi a concorso può essere riservato al personale assunto mediante pubblico concorso e in servizio presso l'Agenzia delle entrate o l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con almeno dieci anni di anzianità nella terza area, senza demerito».

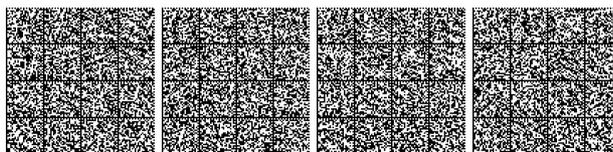
Anche la genesi di questa previsione è caratterizzata da alcune peculiarità: essa è confluita all'interno della legge di bilancio 2018, mentre era in corso alla V Commissione del Senato l'esame in sede referente del disegno di legge n. AS 2837 (Disposizioni concernenti la riorganizzazione delle agenzie fiscali). Tale disegno di legge - il cui esame non è stato completato in ragione del termine della legislatura - aveva come obiettivo principale quello di fornire maggiore autonomia alle Agenzie fiscali in materia finanziaria, organizzativa e di personale.

In questa prospettiva era prevista (art. 2, comma 1, lettera *i)* una disposizione che, nel modificare l'art. 71 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), consentiva di introdurre nei regolamenti di amministrazione delle Agenzie fiscali la possibilità di individuare «apposite posizioni organizzative di livello non dirigenziale», da conferire, mediante incarichi soggetti a valutazione annuale, a «funzionari con almeno cinque anni di esperienza nella terza area e mediante una selezione interna che tiene conto delle capacità e del merito degli interessati e delle valutazioni dagli stessi conseguite negli anni precedenti».

Anche in questa occasione - come nel 2015 - si tenne il 26 settembre 2017 un'audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate presso la VI Commissione (Finanze e tesoro) del Senato, nella quale audizione si salutava con favore l'intenzione di «svincolare in parte le agenzie dalle disposizioni del D.lgs. n. 165/2001 restituendo ai vertici un maggior controllo delle cosiddette «leve gestionali del personale (reclutamento, promozione, retribuzione e formazione), controllo indispensabile per motivare e incentivare il personale». Quanto in particolare alle POER, esse venivano qualificate dal direttore dell'Agenzia come «fondamentali», poiché avrebbero potuto garantire «flessibilità gestionale alle agenzie, permettendo la copertura di posti, anche di responsabilità, con elementi di comprovata esperienza e capacità» e fornendo ai funzionari «una prospettiva di carriera non legata al passaggio della dirigenza, riattivando la leva gestionale e motivazionale della promozione con la possibilità di uno sviluppo di carriera».

2.4.- A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 205 del 2017, entrambe le Agenzie fiscali hanno provveduto, nel febbraio del 2018, a modificare i rispettivi regolamenti di amministrazione, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 93, della citata legge.

Oggi tali regolamenti: 1) prevedono che le procedure di selezione e di assunzione del personale dirigenziale avvengano in conformità alle indicazioni contenute nell'art. 1, comma 93, lettera *e)*, della legge n. 205 del 2017; 2) consentono di esonerare dalla prova preselettiva i rispettivi dipendenti che per almeno due anni abbiano svolto funzioni dirigenziali o abbiano ricoperto incarichi relativi a POT o POER o che, assunti mediante pubblico concorso, siano in servizio da dieci anni nella terza area (mentre il regolamento dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli richiede che il personale in questione abbia svolto il proprio servizio «senza demerito», quello dell'Agenzia delle entrate richiede che non abbia riportato, nei dieci anni di servizio, sanzioni disciplinari superiori al rimprovero verbale); 3) prevedono la possibilità di riservare fino al cinquanta per cento dei posti al personale delle Agenzie assunto mediante pubblico concorso, con almeno dieci anni di anzianità nella terza area (anche in questo caso, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli richiede che il personale in questione abbia svolto il proprio servizio «senza demerito», mentre l'Agenzia delle entrate richiede che non abbia riportato, nei dieci anni di servizio, sanzioni disciplinari superiori al rimprovero verbale); 4) istituiscono le POER; 5) contemplano per i titolari di POER una retribuzione di posizione (graduata in livelli a



seconda delle responsabilità attribuite: tre livelli nell' Agenzia delle dogane e dei monopoli e quattro nell' Agenzia delle entrate) - che va ad aggiungersi a quella spettante in base alla fascia economica di appartenenza nella terza area e che determina il venir meno dell'erogazione dei compensi per lavoro straordinario e per le altre voci accessorie - nonché una retribuzione di risultato, non inferiore al quindici per cento della retribuzione di posizione, in caso di valutazione positiva dell'attività svolta; 6) prevedono che «[l]e posizioni sono conferite a funzionari con almeno cinque anni di anzianità nella terza area, mediante selezioni interne»; che «[l]'attribuzione di una posizione organizzativa non configura progressione di carriera»; che «[l]e posizioni sono di norma conferite per un periodo di tre anni, con possibilità di rinnovo» e che «possono essere revocate anticipatamente per motivate esigenze organizzative, nonché in caso di rendimento negativo o di comportamenti sanzionabili sul piano disciplinare o penale»; 7) quanto alle modalità di selezione, rinviando la disciplina ad atti successivi, prescrivendo la necessità di tenere conto delle conoscenze professionali, delle capacità gestionali e tecniche degli interessati, nonché delle valutazioni conseguite dai candidati.

Con particolare riferimento alla configurazione delle POER e dei poteri attribuiti ai funzionari titolari delle stesse, l'art. 15 del regolamento di amministrazione dell' Agenzia delle dogane e dei monopoli prevede, al comma 2, che: «[a] i titolari delle Posizioni Organizzative di cui al comma 1 possono essere attribuiti: il potere di adottare atti e provvedimenti amministrativi, compresi gli atti che impegnano l' Agenzia verso l'esterno; i poteri di spesa e i poteri di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza delle articolazioni dei rispettivi uffici; la responsabilità dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati; la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa; autonomi poteri di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo»; mentre l'art. 18-bis, comma 2, del regolamento di amministrazione delle Agenzie delle entrate prevede che «[i] titolari delle predette posizioni adottano atti e provvedimenti amministrativi, compresi quelli che impegnano l' Agenzia verso l'esterno; hanno i poteri di spesa e di acquisizione delle entrate rientranti nella competenza dei propri uffici; sono responsabili dell'attività amministrativa e dei relativi risultati; esercitano autonomi poteri di organizzazione delle risorse umane e strumentali».

3.- In punto di fatto, dopo la riforma del regolamento, l' Agenzia delle entrate ha provveduto, tra l'agosto e il dicembre del 2018, ad una riorganizzazione complessiva del proprio assetto, all'esito della quale sono state soppresse 453 posizioni dirigenziali, residuandone 466, e sono state istituite 1477 POER.

Nello stesso anno sono state avviate le procedure selettive d'interpello per il conferimento delle POER in questione. Tali procedure, che constavano di tre diverse fasi (una prova scritta finalizzata alla verifica delle conoscenze tecnico-operative attinenti ai compiti da assegnare; una fase di valutazione dell'attività di servizio e dei titoli di studi; un colloquio volto a valutare le caratteristiche attitudinali, le motivazioni, le esperienze professionali, i risultati conseguiti e la valutazione tecnica dei funzionari), risultano essersi concluse tra maggio e giugno 2019 e ai vincitori sono state conferite le POER.

Per quanto concerne, invece, i nuovi concorsi pubblici per dirigenti, sono state avviate nel gennaio 2019 due procedure finalizzate, rispettivamente, al reclutamento di dieci dirigenti di seconda fascia da destinare alla direzione di uffici preposti ad attività di gestione dei servizi catastali di competenza dell' Agenzia delle entrate, e di 150 dirigenti di seconda fascia da destinare alla direzione di uffici preposti ad attività di gestione, riscossione e contenzioso dei tributi di competenza dell' Agenzia delle entrate. Questa ultima procedura si somma ad altre precedentemente bandite ed ancora in corso per un totale di 335 posizioni dirigenziali di seconda fascia.

3.1.- Una riorganizzazione simile a quella dell' Agenzia delle entrate è stata intrapresa anche dall' Agenzia delle dogane e dei monopoli, tra il novembre e il dicembre del 2018; all'esito della stessa è stato ridotto di 46 unità il numero di posizioni dirigenziali e contestualmente sono state individuate 218 POER; le relative procedure selettive risultano in buona parte concluse.

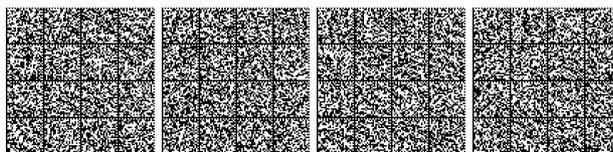
Con riferimento ai concorsi per posti dirigenziali, è stato annullato nel novembre 2015 il bando per 49 posizioni, risalente al dicembre 2013, mentre è ancora in corso di svolgimento - a causa di un lungo contenzioso sfociato anche in un'inchiesta penale - un concorso bandito nel dicembre 2011 per 69 posti di dirigente di seconda fascia.

4.- Nel merito, le prime questioni di legittimità costituzionale hanno ad oggetto l'art. 1, comma 93, lettere a), b), c), e d), in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost.

5.- Il presupposto da cui muove il TAR Lazio è che le POER istituite dalle disposizioni censurate costituiscano «una vera e propria funzione e/o fascia superiore», i cui poteri sarebbero «del tutto estranei» a quelli «tipici della terza area» e «più propriamente tipici» della qualifica dirigenziale.

Per i dipendenti della terza area, dunque, le POER comporterebbero «una vera e propria progressione di carriera verticale» ottenuta senza concorso pubblico, in violazione dei parametri indicati.

6.- Il presupposto interpretativo e la ricostruzione del quadro normativo operata dal giudice *a quo* non sono corretti.



7.- La complessa ed articolata evoluzione della disciplina in esame prefigura una riorganizzazione delle Agenzie fiscali, improntata a criteri di snellimento e agilità operativa, ritenuta più consona alla naturale dinamicità dei rapporti economici nazionali ed internazionali, con cui esse istituzionalmente si confrontano, e più idonea al raggiungimento di obiettivi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa di questo settore.

In questo senso, come più volte sottolineato dagli esperti nella camera di consiglio del 27 maggio 2020, si sono espresse anche l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) nel report «Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies», e il Fondo monetario internazionale (FMI) nello studio «Fiscal Affairs Department, Revenue Administration: Autonomy in Tax Administration and the Revenue Authority Model, Technical Notes and Manuals, 2010».

Si è dunque previsto un sistema capillare di strutture, quali articolazioni interne di uffici di livello dirigenziale, destinate ad operare in ambiti territoriali o funzionali ristretti, e quindi rispettivamente più vicine alle relative realtà socio-economiche o più specializzate. Secondo tale disegno normativo, le posizioni di vertice di tali strutture trovano la loro collocazione in un contesto di rapporti gerarchici che fanno capo a dirigenti di primo e di secondo livello, cui vengono riservate effettive e sostanziali funzioni dirigenziali e il cui numero viene in conseguenza ridotto: le POER, infatti, sono istituite «nei limiti del risparmio di spesa conseguente alla riduzione di posizioni dirigenziali» (art. 1, comma 93, lettera a, della legge n. 205 del 2017).

8.- L'assetto organizzativo così delineato dalle norme censurate è incompatibile con l'attribuzione di funzioni dirigenziali ai titolari delle POER.

8.1.- Dal confronto fra i compiti dei titolari delle POER e quelli dei dirigenti, emerge, infatti, la loro non omogeneità.

L'attribuzione ai titolari delle POER del potere «di adottare atti e provvedimenti amministrativi, compresi gli atti che impegnano l'Agenzia verso l'esterno, i poteri di spesa e quelli di acquisizione delle entrate» (art. 1, comma 93, lettera c) è - a differenza di quanto previsto per i dirigenti dall'art. 4 del d.lgs. n. 165 del 2001 - limitata a quelli rientranti nella competenza dei propri uffici, «di livello non dirigenziale» (art. 1, comma 93, lettere a e c), e «la responsabilità dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati» (art. 1, comma 93, lettera c) non è, come per i dirigenti, «esclusiva» (così il citato art. 4 del d.lgs. n. 165 del 2001), e non è "autonoma". Questi aspetti sono entrambi chiara espressione della posizione di sostanziale subordinazione gerarchica ai dirigenti dei titolari di POER.

Ad essi, come di recente affermato da questa Corte in relazione ad analoghe fattispecie previste dal CCNL comparto Regioni ed enti locali (sentenza n. 128 del 2020), sono attribuite posizioni organizzative di elevata responsabilità, «creat[e] per sottrazione dalle funzioni dirigenziali» e che «non sono equiparabili al più elevato profilo dei dirigenti». A questi ultimi, al contrario, sono riservati «ancor più pregnanti compiti strategici e di coordinamento», discendenti dalla loro esclusiva responsabilità nell'attuazione e specificazione dei piani, dei programmi e delle direttive generali fissate dall'organo politico (art. 16, comma 1, lettera b, del d.lgs. n. 165 del 2001, con riferimento ai dirigenti generali), nonché nell'attuazione dei progetti e delle gestioni assegnati da quest'ultimi (art. 17, comma 1, lettera b, con riferimento ai dirigenti); responsabilità, pertanto, che ha presupposti specifici e del tutto peculiari (art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001), per ciò solo non estensibili ai titolari delle posizioni organizzative.

8.2.- La riorganizzazione delle Agenzie fiscali passa, dunque, per il rafforzamento e la valorizzazione delle competenze e delle professionalità maturate sul campo dai funzionari della terza area, cui le norme censurate riservano l'attribuzione delle posizioni organizzative in oggetto; e ciò (come osservato nella citata sentenza n. 128 del 2020) secondo uno schema già conosciuto dal nostro ordinamento, in forza, prima dell'art. 45, comma 3, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante «Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della L. 23 ottobre 1992, n. 421», che ha demandato alla contrattazione collettiva la disciplina delle «figure professionali che, in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti di direzione o che comportano iscrizione ad albi oppure tecnico scientifici e di ricerca», e poi dell'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dall'art. 54, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante «Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni», che demanda alla contrattazione collettiva l'istituzione di «apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità».

9.- Escluso, dunque, che si sia in presenza di strutture di livello dirigenziale, si deve anche escludere che le disposizioni censurate abbiano comunque configurato una nuova area intermedia.

9.1.- Come puntualizzato nell'art. 1, comma 93, lettere a), b) e c), quelli attribuiti sono «incarichi» di elevata responsabilità, alta professionalità o particolare specializzazione, ivi compresa la responsabilità di uffici operativi «di livello non dirigenziale», da attribuirsi «a funzionari con almeno cinque anni di esperienza nella terza area mediante una selezione interna che tiene conto delle conoscenze professionali, delle capacità tecniche e gestionali degli interessati e delle valutazioni dagli stessi conseguite negli anni precedenti».



9.2.- Ebbene, i compiti e i requisiti così delineati non possono ritenersi estranei a quelli propri dei funzionari della terza area.

9.3.- Sin dall'art. 26 del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL), comparto Agenzie fiscali (quadriennio 2002/2005), stipulato il 28 maggio 2004, è consentita l'attribuzione a tali funzionari di posizioni organizzative, le quali comportano, tra l'altro, l'esercizio di «funzioni di direzione di unità operativa, caratterizzate da un elevato grado di autonomia gestionale ed organizzativa; attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione»; l'Allegato A al medesimo CCNL, poi, consente l'attribuzione ai medesimi soggetti della funzione di «dirigere o coordinare unità organiche anche di rilevanza esterna, la cui responsabilità non è riservata a dirigenti, garantendo l'attuazione delle attività di competenza»; previsioni sostanzialmente analoghe si rinvencono, ancora, nei contratti collettivi degli altri comparti (si pensi, quanto al comparto funzioni locali, agli artt. 13 e seguenti del CCNL relativo al triennio 2016-2018, e, quanto al comparto sanità, agli artt. 14 e 17 del CCNL relativo al medesimo triennio).

Infine l'art. 42, comma 1, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), attribuisce anche agli impiegati della carriera direttiva (odierni funzionari di terza area), ove delegati, il compito di adottare atti amministrativi di particolare rilevanza esterna, quali sono gli atti di accertamento fiscale.

9.4.- La non riconducibilità delle POER ad una nuova area, del resto, trova conferma nella giurisprudenza della Corte di cassazione - relativa ad analoghe figure organizzative - secondo cui l'attribuzione di tali posizioni non comporta l'inquadramento in una nuova categoria contrattuale, ma - come chiarisce la lettera *a*) della disposizione censurata - solo il conferimento di «incarichi», per loro natura temporanei, con correlato beneficio economico (Cassazione civile, sezione lavoro, sentenza 15 ottobre 2015, n. 20855, secondo cui «la posizione organizzativa non determina un mutamento di profilo professionale, che rimane invariato, né un mutamento di area, ma comporta soltanto un mutamento di funzioni, le quali cessano al cessare dell'incarico»).

Trova peraltro applicazione il principio di turnazione degli incarichi, in forza del quale alla scadenza il dipendente resta inquadrato nella categoria di appartenenza, con il relativo trattamento economico (da ultimo, Cassazione civile, sezione lavoro, ordinanza 10 luglio 2019, n. 18561).

Questa Corte, a sua volta, nella più volte citata sentenza n. 128 del 2020, ha affermato che «[l]a posizione organizzativa [...] si caratterizza [...] per la temporaneità dell'assegnazione, cui corrisponde una quota accessoria della retribuzione. Essa può cessare anche prima del tempo indicato, "in relazione a intervenuti mutamenti organizzativi o in conseguenza di valutazione negativa della performance individuale"».

9.5.- È in questa prospettiva che vanno letti entrambi i regolamenti di organizzazione delle Agenzie fiscali, i quali prevedono che «[l]'attribuzione di una posizione organizzativa non configura progressione di carriera», che «[l]e posizioni sono di norma conferite per un periodo di tre anni, con possibilità di rinnovo» e che «possono essere revocate anticipatamente per motivate esigenze organizzative, nonché in caso di rendimento negativo o di comportamenti sanzionabili sul piano disciplinare o penale».

10.- Sia dal dato normativo che da quello giurisprudenziale emerge dunque una caratteristica di tale istituto che è particolarmente significativa ai fini della sua qualificazione, e cioè la non stabilità, caratteristica di per sé incompatibile con un passaggio di area, e tanto meno di ruolo, cui fa riscontro l'attribuzione di un nuovo status.

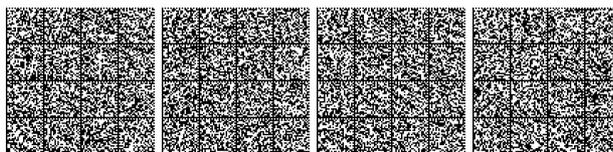
Nell'impiego alle dipendenze della pubblica amministrazione l'acquisizione di uno status è un fenomeno caratterizzato da una naturale stabilità, assicurata dalla tassatività ed eccezionalità dei casi in cui può venir meno, e che per la dirigenza, in particolare, è garanzia di autonomia e di indipendenza.

È dunque solo in vista di una acquisizione di uno status che si impone il rispetto delle procedure concorsuali, procedure che sarebbe invece eccessivo pretendere per accedere a posizioni che non hanno il carattere della stabilità.

11.- Le POER, dunque, correttamente sono state qualificate dall'art. 1, comma 93, lettera *a*), come «incarichi», nel senso in cui tale istituto è utilizzato sia a proposito della dirigenza (ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, i dirigenti conservano lo status quando mutano i loro incarichi) che dei funzionari (in forza delle norme già citate).

Queste posizioni organizzative si risolvono dunque nell'affidamento di semplici incarichi alla cui cessazione i destinatari riprendono fisiologicamente ad esercitare le funzioni che sono proprie della loro area di appartenenza.

12.- A questa vicenda, pertanto, non si attaglia la giurisprudenza di questa Corte circa l'obbligo del pubblico concorso.



La pur rigorosa lettura dell'art. 97 Cost. ha infatti come necessario presupposto l'acquisizione di un diverso status; e indubbiamente, in un contesto caratterizzato, ad opera dello stesso legislatore, dall'esistenza di aree separate, e in particolare da una dirigenza collocata in una posizione apicale autonoma e intermedia fra il livello politico e quello burocratico, non possono trovare spazio eccezioni alla regola del concorso pubblico, ammissibili, peraltro, ai sensi dell'ultimo periodo del medesimo art. 97 Cost. («salvo i casi stabiliti dalla legge»).

Come si è visto, tuttavia, non è questo il caso in esame, in cui non di acquisizioni di status si tratta, bensì di attribuzione di incarichi a soggetti che il loro status conservano senza soluzione di continuità.

13.- Alla stregua di tale ricostruzione, si deve concludere per l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 93, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost.

14.- È bene tuttavia sottolineare che ciò non esclude affatto che la selezione dei soggetti cui attribuire le POER debba rispondere ai principi di imparzialità, trasparenza ed efficienza, che presiedono ad ogni attività amministrativa e che ne condizionano la legittimità, come del resto implicito nella stessa lettera *b)* dell'articolo censurato, secondo cui - come già rammentato - la selezione interna deve tenere conto «delle conoscenze professionali, delle capacità tecniche e gestionali degli interessati e delle valutazioni dagli stessi conseguite negli anni precedenti». È di tutta evidenza, infatti, che per accedere a funzioni di alta specializzazione o responsabilità - quali sono da intendersi quelle tipiche delle POER - serve acquisire specifiche conoscenze che devono essere imparzialmente vagliate dall'amministrazione conferente.

15.- Le considerazioni fin qui svolte comportano anche l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 93, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, della legge n. 205 del 2017, per violazione dell'art. 136 Cost., in relazione al giudicato costituzionale formatosi sulla sentenza n. 37 del 2015.

Quest'ultima, infatti, ha censurato un meccanismo legislativo che aveva consentito alle Agenzie fiscali un «indefinito protrarsi nel tempo» dell'assegnazione di funzioni dirigenziali a funzionari della terza area, senza provvedere alla indicazione della necessaria procedura concorsuale.

Si è visto, invece, che le posizioni organizzative in esame, oltre ad avere ad oggetto funzioni di natura non dirigenziale e non estranee a quelle già proprie della terza area, sono - nell'assetto normativo - fisiologicamente temporanee, sicché non può dirsi che la nuova disciplina «mir[i] a “perseguire e raggiungere, ‘anche se indirettamente’, esiti corrispondenti” (sentenze n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966)» (sentenza n. 231 del 2017) a quella già dichiarata incostituzionale (tra le tante, sentenze n. 101 del 2018 e n. 5 del 2017).

16.- Le ultime questioni sollevate dal TAR Lazio hanno ad oggetto l'art. 1, comma 93, lettera *e)*, della legge n. 205 del 2017, che autorizza le Agenzie fiscali, mediante i rispettivi regolamenti di amministrazione, a disciplinare l'accesso alla qualifica dirigenziale dei rispettivi ruoli mediante procedura concorsuale pubblica per titoli ed esami, e, che secondo il rimettente, attribuendo un vantaggio competitivo ingiustificato al personale interno delle Agenzie fiscali, violerebbe gli artt. 3, 51 e 97 Cost.

La disposizione è censurata, in particolare, nella parte in cui: 1) esonera dalla prova preselettiva - eventualmente prevista, qualora il numero di aspiranti superi il limite indicato nel bando - i candidati che, come dipendenti delle Agenzie fiscali, abbiano svolto, per almeno due anni alla data di pubblicazione del bando, funzioni dirigenziali o siano stati titolari di POER o di POT, oppure siano stati assunti mediante pubblico concorso e abbiano almeno dieci anni di anzianità nella terza area, senza demerito; 2) prevede la possibilità che fino al cinquanta per cento dei posti sia riservato al personale assunto mediante pubblico concorso, con almeno dieci anni di anzianità nella terza area, senza demerito.

17.- Al riguardo, deve essere rigettata l'eccezione dell'Avvocatura dello Stato di inammissibilità delle questioni per (sopravvenuto) difetto di rilevanza, alla luce della modifica dei bandi di concorso per l'accesso alla qualifica dirigenziale, con cui l'Agenzia delle entrate ha eliminato per tutti i candidati la prova preselettiva.

Tale modifica, oltre a riguardare solo quest'ultima (e non l'istituzione della riserva di posti), concerne i concorsi in atto e non incide sui presupposti ed invariati regolamenti di amministrazione e, per quanto qui più rileva, sulle stesse norme di legge oggetto del presente giudizio di legittimità costituzionale.

18.- Nel merito, le questioni, non sono fondate.

19.- Quanto alla prima, va osservato che le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 35, comma 3, lettera *a)*, del d.lgs. n. 165 del 2001, devono, tra l'altro, svolgersi secondo modalità che garantiscano l'imparzialità «e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione».



Quest'ultime, ove sia prevedibile un elevato numero di partecipanti, sono incoraggiate anche dalle linee guida sulle procedure concorsuali, emanate dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 35, punto 5.2., del d.lgs. n. 165 del 2001, e ciò allo scopo di ammettere alle successive fasi un numero non eccessivo e nemmeno troppo ristretto di candidati (si da non rendere il concorso, rispettivamente, troppo difficile da gestire ovvero poco competitivo).

Come riconosciuto dalle stesse linee guida, la preselezione deve tuttavia, coniugare le esigenze di rapidità e di imparzialità con quelle di efficienza: l'obiettivo non è quello di selezionare rapidamente in base a un qualsivoglia criterio oggettivo ma di selezionare in base a un ragionevole criterio di merito, che faccia emergere le effettive capacità dei candidati.

Questo essendo lo scopo della preselezione, non può dirsi irragionevole l'esonero previsto dalla disposizione censurata per coloro che, attraverso il servizio già prestato nelle Agenzie fiscali, abbiano sufficientemente dimostrato "sul campo" effettive capacità (e tanto vale sia per coloro che hanno espletato, per un periodo significativo, funzioni dirigenziali ovvero di elevata responsabilità, sia per coloro che hanno prestato, per un ancora più congruo numero di anni, la propria esperienza lavorativa nell'area immediatamente sottordinata alla dirigenza).

In altri termini, il riconoscimento dell'esperienza all'interno dell'amministrazione che bandisce il concorso «sottende un profilo meritevole di apprezzamento da parte del legislatore» (sentenza n. 234 del 1994) e non collide con il principio di buon andamento, anche perché i beneficiari dell'esonero dovranno comunque, al pari degli altri concorrenti, cimentarsi con le prove concorsuali.

20.- Quanto alla seconda questione, avente ad oggetto la riserva ai dipendenti interni di una quota dei posti messi a concorso, è indubbio che il passaggio da un'area ad un'altra è soggetto al principio del pubblico concorso, al quale hanno l'onere di partecipare anche i dipendenti dell'amministrazione che lo bandisce.

La giurisprudenza di questa Corte, tuttavia, non è mai pervenuta ad escludere l'ammissibilità di riserve parziali, in favore di questi ultimi, poiché ciò comporterebbe un sostanziale disconoscimento del potere di fare eccezione alla regola attribuito al legislatore dallo stesso art. 97, quarto comma, Cost.

Si è così chiarito che occorre trovare un ragionevole punto di equilibrio tra il principio del pubblico concorso (sentenza n. 159 del 2005) e l'interesse a consolidare pregresse esperienze lavorative presso l'amministrazione medesima, interesse che è certamente riconducibile al principio di buon andamento, e si è in particolare affermato che una riserva ai dipendenti interni è legittima, a condizione però che sia contenuta entro determinati limiti percentuali, per non precludere in modo assoluto la possibilità di accesso alla generalità dei cittadini (sentenze n. 167 del 2013, n. 194 del 2002 e n. 1 del 1999). In concreto, tale limite è stato ritenuto ragionevole anche nella misura del 50 per cento (sentenza n. 234 del 1994).

Recependo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale, il legislatore si è fatto carico di individuare, in via generale, il punto di equilibrio, prevedendo, all'art. 52, comma 1-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 (inserito dall'art. 62, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009), che «[l]e progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso».

Nella stessa direzione, l'art. 24 del d.lgs. n. 150 del 2009 dispone, al comma 1, che «le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno»; e, al comma 2, espressamente afferma che «[l]'attribuzione dei posti riservati al personale interno è finalizzata a riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti, in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni».

Ne consegue che la riserva prevista dalla disposizione censurata, oltre ad essere in linea con il quadro normativo di riferimento, è conforme ai principi affermati dalla giurisprudenza di questa Corte.

21.- In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 93, lettere *a)*, *b)*, *c)*, e *d)*, della legge n. 205 del 2017, sollevate dal TAR Lazio in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 136 Cost., nonché dell'art. 1, comma 93, lettera *e)*, della medesima legge n. 205 del 2017, sollevate dallo stesso rimettente in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost., vanno dichiarate non fondate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 93, lettere a), b), c) e d), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 51, 97 e 136 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda-ter, con l'ordinanza in epigrafe indicata;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 93, lettera e), della legge n. 205 del 2017, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda-ter, con l'ordinanza in epigrafe indicata.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200164

N. 165

Sentenza 24 giugno - 24 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università e istituti di alta cultura - Personale accademico - Reclutamento nel ruolo di professore di prima e seconda fascia - Procedura di valutazione per la chiamata diretta dei ricercatori a tempo indeterminato, in servizio nell'università medesima, in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale - Carattere temporaneo e discrezionale della procedura - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di uguaglianza e di buon andamento dell'amministrazione - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 24, comma 6.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 6, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria nel procedimento vertente tra D. D.A. e altri e la Presidenza del Consiglio dei ministri e altri, con ordinanza del 30 aprile 2019, iscritta al n. 152 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito il Giudice relatore Daria de Pretis ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere *a)* e *c)*, in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 23 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 30 aprile 2019, iscritta al n. 152 del registro ordinanze del 2019, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 6, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Il rimettente è stato adito da D. D.A., ricercatore confermato a tempo indeterminato in possesso di abilitazione scientifica nazionale di prima fascia, per l'annullamento, sia della nota con cui l'Università della Calabria, presso cui presta servizio, ha respinto la sua istanza di essere sottoposto alla valutazione per la chiamata in ruolo come professore associato, sia del regolamento del citato ateneo sulla chiamata dei professori di ruolo di prima e seconda fascia, nonché per l'accertamento del suo diritto soggettivo a essere sottoposto alla procedura di valutazione.

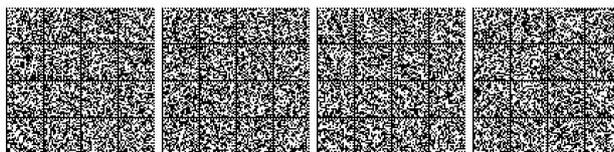
Nel giudizio principale, promosso nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, nonché dell'Università della Calabria, sono intervenuti ad adiuvandum altri ricercatori a tempo indeterminato con abilitazione scientifica nazionale e mai valutati dai propri atenei per la chiamata nel ruolo dei professori associati.

1.1.- Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 6, della legge n. 240 del 2010 nella parte in cui prevede che la procedura di valutazione di cui al comma 5 dello stesso articolo «può essere utilizzata», anziché «è utilizzata», per la chiamata nel ruolo di professore di prima e seconda fascia di ricercatori a tempo indeterminato e nella parte in cui prevede il termine ultimo del 31 dicembre 2019 per l'utilizzazione di tale procedura. L'art. 24 sui «Ricercatori a tempo determinato» definisce al comma 3, lettera *b)*, la figura del ricercatore cosiddetto «di tipo B» e stabilisce, al citato comma 5, che «nel terzo anno di contratto di cui al comma 3, lettera *b)*, l'università valuta il titolare del contratto stesso, che abbia conseguito l'abilitazione scientifica di cui all'articolo 16, ai fini della chiamata nel ruolo di professore associato, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera *e)*».

1.2.- Dopo avere respinto il motivo di ricorso fondato sul preteso contrasto della norma censurata con il diritto dell'Unione europea, il rimettente ritiene impraticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata, in quanto la lettera dell'art. 24 della legge n. 240 del 2010 - là dove prevede, al comma 5, che nel terzo anno di contratto l'università «valuta» il ricercatore di tipo B in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale ai fini della chiamata in ruolo come professore associato e, al comma 6, che la stessa procedura di valutazione «può» essere utilizzata, ai medesimi fini, per i ricercatori a tempo indeterminato muniti anch'essi dell'abilitazione scientifica nazionale - deporrebbe con chiarezza nel senso di individuare a carico dell'università un obbligo di valutazione solo nel primo caso e una mera facoltà nel secondo.

Le questioni sarebbero dunque rilevanti, giacché soltanto il loro accoglimento consentirebbe di annullare il diniego impugnato nel giudizio principale.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ricostruisce sinteticamente il quadro normativo delineato dalla riforma di cui alla legge n. 240 del 2010 con riguardo alle figure dei ricercatori a tempo determinato, titolari dei contratti di lavoro subordinato disciplinati alle lettere *a)* e *b)* del comma 3 dell'art. 24, e all'esaurimento del ruolo dei ricercatori a tempo indeterminato istituito dall'art. 1 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della



docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica) e osserva che la norma censurata violerebbe innanzi tutto l'art. 3 Cost., per irragionevolezza «estrinseca» e per lesione del principio di uguaglianza.

Sotto il primo profilo, la scelta legislativa di non sottoporre «di diritto» i ricercatori a tempo indeterminato che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica nazionale alla valutazione della propria università per la chiamata nel ruolo di professore di prima e seconda fascia sarebbe incongrua rispetto al fine di selezionare i docenti meritevoli, perseguito dalla legge n. 240 del 2010. Non vi sarebbe ragionevole giustificazione di limitare per costoro la indicata chiamata e ciò produrrebbe, inoltre, l'effetto paradossale di negare il diritto di essere valutato a un ricercatore a tempo indeterminato con abilitazione di prima fascia, attribuendolo invece a un ricercatore a tempo determinato con abilitazione solo di seconda fascia.

Ad avviso del rimettente, l'irragionevolezza del trattamento riservato ai ricercatori a tempo indeterminato potrebbe rivelarsi ancora «più profonda» qualora la Corte di giustizia dell'Unione europea, pronunciando su un rinvio pregiudiziale proposto dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con ordinanza del 3 aprile 2019, n. 4336, ritenesse che la clausola 5 (recante «Misure di prevenzione degli abusi») dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, allegato alla direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 2008, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEP sul lavoro a tempo determinato, vada interpretata nel senso che osti a una normativa nazionale che, come quella italiana, preclude ai ricercatori cosiddetti «di tipo A», assunti con contratto di lavoro a tempo determinato di durata triennale prorogabile per due anni, la successiva instaurazione di un rapporto a tempo indeterminato. La stabilizzazione di tali ricercatori, infatti, «li assimilerebbe di molto ai ricercatori confermati».

Sotto il secondo profilo, la norma censurata introdurrebbe un'irragionevole disparità di trattamento dei ricercatori a tempo indeterminato che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica nazionale rispetto ai ricercatori a tempo determinato di tipo B in possesso di analoga abilitazione, per i quali il citato comma 5 dell'art. 24, assunto a *tertium comparationis*, prevede l'automatica sottoposizione a valutazione nel terzo anno di contratto ai fini della chiamata in ruolo come professori associati. E ciò nonostante l'omogeneità delle due situazioni quanto a modalità di reclutamento (pubblico concorso con valutazione di titoli e pubblicazioni, da discutere pubblicamente con una commissione), a mansioni (ricerca, didattica, didattica integrativa e di servizio agli studenti) e a impegno lavorativo (350 ore in regime di tempo pieno nei primi tre anni), «in disparte le differenze eminentemente legate alla durata del rapporto».

1.3.1.- L'art. 24, comma 6, della legge n. 240 del 2010 violerebbe altresì l'art. 97 Cost.

Il rimettente osserva che questa Corte, in fattispecie diversa, ha già affermato che l'obiettivo di favorire il ricambio generazionale nell'università, pur appartenendo alla discrezionalità del legislatore, deve essere bilanciato, nel rispetto dell'art. 97 Cost., con l'esigenza di mantenere in servizio docenti in grado di dare un positivo contributo per l'esperienza professionale acquisita, in funzione dell'efficiente andamento del servizio (è citata la sentenza n. 83 del 2013). Analogamente, «pur nel rinnovo dello statuto della figura del ricercatore», contrasterebbe con il principio di buon andamento dell'amministrazione «ostacolare la progressione di ricercatori di esperienza sol perché entrati nel vigore di pregressa disciplina».

2.- Con atto depositato il 21 ottobre 2019 si è costituito in giudizio D. D.A., ricorrente nel processo principale, che ha concluso per l'accoglimento delle questioni.

Dopo avere tratteggiato le figure del ricercatore a tempo indeterminato e di quello a tempo determinato di tipo B, mettendone in evidenza le caratteristiche comuni per modalità di reclutamento e mansioni a essi riservate, la parte privata aderisce sostanzialmente alle censure mosse dal rimettente.

Quanto alla violazione del principio di uguaglianza nell'accesso al ruolo dei professori associati, i ricercatori a tempo indeterminato sarebbero sottoposti, rispetto ai loro omologhi a tempo determinato di tipo B, a un trattamento penalizzante e discriminatorio, aggravato dal fatto che i secondi hanno maturato, al momento della valutazione, un periodo di servizio di soli tre anni, pari alla durata del loro contratto, mentre i primi potrebbero avere conseguito - come avrebbe effettivamente conseguito il ricorrente nel processo principale - un'anzianità di servizio ben più lunga, oltre ad avere superato la procedura di conferma con valutazione dell'attività di ricerca scientifica e di didattica integrativa da parte di una commissione nazionale.

Un'ulteriore «sperquazione» ai danni dei ricercatori a tempo indeterminato, «assolutamente gratuita e incomprensibilmente punitiva», deriverebbe poi dalla possibilità, concessa dall'attuale formulazione dell'art. 24, comma 3, lettera b), della legge n. 240 del 2010, che i contratti ivi disciplinati siano stipulati non solo con i ricercatori a tempo determinato di tipo A o con i titolari degli assegni di ricerca previsti all'art. 51, comma 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), come era stabilito ab origine, ma anche con chi abbia conseguito l'abilitazione scientifica nazionale di prima o di seconda fascia ovvero abbia usufruito per almeno tre anni



non consecutivi degli assegni di ricerca di cui all'art. 22 della stessa legge n. 240 del 2010. Mentre nell'impianto originario di quest'ultima legge si accedeva alla posizione di ricercatore di tipo B solo avendo maturato un periodo almeno triennale di servizio con l'università (nella forma del contratto di tipo A o dell'assegno di ricerca ex art. 51, comma 6, della legge n. 449 del 1997), nell'attuale assetto normativo possono accedere anche soggetti che non hanno intrattenuto alcun rapporto di servizio con l'università. E, come rilevato dal giudice *a quo*, potrebbe assurdamente capitare che un ricercatore di ruolo in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale di prima fascia, come lo stesso ricorrente nel processo principale, non venga chiamato dal proprio ateneo come professore associato, mentre dovrebbe essere chiamato un ricercatore a tempo determinato di tipo B che abbia conseguito la sola abilitazione di seconda fascia.

Il denunciato trattamento normativo violerebbe anche gli artt. 4 e 35 Cost. Tali disposizioni impedirebbero al legislatore di introdurre senza giustificazione razionale norme che comprimono le aspettative di crescita professionale dei lavoratori, con particolare riguardo a quelli che, come i ricercatori universitari, prestano un servizio pubblico. La «elevazione professionale» dei ricercatori a tempo indeterminato si troverebbe in una sorta di limbo, rimessa alle scelte discrezionali dell'università di appartenenza, che potrebbero dipendere da circostanze e valutazioni indipendenti dal merito e legate, ad esempio, a ragioni di carattere economico-finanziario e alla disponibilità dei cosiddetti «punti organico».

Quanto alla violazione dell'art. 97 Cost., una disciplina che, come quella censurata, subordina l'avanzamento in carriera dei ricercatori di ruolo a valutazioni del tutto discrezionali nell'an e nel quando, senza dare rilievo al merito dell'attività scientifica e didattica svolta, svilirebbe la figura principalmente coinvolta nell'attività di ricerca scientifica, in contrasto con lo scopo che l'art. 1 della legge n. 240 del 2010, richiamando gli artt. 9, comma primo, e 33, comma primo, Cost., assegna alle università quali «sede primaria di libera ricerca e di libera formazione nell'ambito dei rispettivi ordinamenti e [...] luogo di apprendimento ed elaborazione critica delle conoscenze».

Il ricercatore di ruolo, a differenza di quello a tempo determinato di tipo B, si troverebbe infatti in una situazione di vera e propria soggezione nei confronti del proprio ateneo, che ne minerebbe la libertà di ricerca. Sarebbe posto in condizione di «subalternità rispetto alla sua struttura di afferenza, nonché rispetto ai professori ordinari del suo settore scientifico disciplinare» e al «potere di fatto che il professore ordinario “di riferimento” [...] è in grado di esercitare nell'ambito del Dipartimento». Un ricercatore a tempo indeterminato di eccellente valore potrebbe non essere chiamato nei ruoli di professore associato solo perché «nel suo settore scientifico disciplinare è stato attivato un posto da ricercatore di tipo B, che vincola apposite risorse per la chiamata di quest'ultimo», a prescindere dal merito. La perdita di ogni chance di progressione in carriera provocherebbe nel ricercatore a tempo indeterminato demotivazione e frustrazione, con inevitabili ricadute sul suo rendimento e con compromissione, oltre che delle istanze di promozione della ricerca scientifica e della libertà di trasmissione del sapere garantite dalla Costituzione, anche del principio di buon andamento, che le università sono tenute a rispettare.

La norma censurata contrasterebbe, infine, con l'art. 2 Cost. Nel contesto dell'università, formazione sociale dove si sviluppa la personalità dello studioso nella relazione con i colleghi, essa riserverebbe alla valutazione discrezionale del dipartimento di appartenenza la decisione sulla progressione in carriera del ricercatore di ruolo in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale, così mortificandolo in ambito lavorativo e peggiorandone il rendimento e la qualità della vita, nonché la stessa dignità.

3.- Con atto depositato il 22 ottobre 2019 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la non fondatezza delle questioni.

Ad avviso dell'interveniente, la *ratio* della automatica procedura di valutazione riservata ai ricercatori di tipo B (cosiddetta *tenure-track*), di cui al comma 5 dell'art. 24 della legge n. 240 del 2010, risiederebbe nella necessità di assicurare il trattenimento nell'ateneo del ricercatore che ivi si è formato all'esito di un percorso lungo, strutturato e contraddistinto da un susseguirsi di contratti a tempo determinato, assolvendo dunque anche a una finalità di stabilizzazione dell'organico. Senza tale procedura, infatti, il ricercatore di tipo B, a differenza di quello a tempo indeterminato, non avrebbe più alcun rapporto di lavoro con l'università, perderebbe continuità scientifica e sarebbe tagliato fuori dal sistema nelle more dell'indizione delle ordinarie procedure comparative di reclutamento ex art. 18 della legge n. 240 del 2010.

Il comma 6 dello stesso art. 24, invece, sarebbe una norma speciale che consente alle università, per un periodo di tempo limitato, di utilizzare la procedura del comma 5 per chiamare nel ruolo dei professori di prima e seconda fascia sia professori associati che ricercatori a tempo indeterminato in servizio nelle medesime università e in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale, entro un contingente massimo rispetto alla totalità delle assunzioni di professori e utilizzando risorse destinate a tal fine, fino alla metà di quelle necessarie per coprire i posti disponibili di professore di ruolo.



Sussisterebbero dunque differenze tra i soggetti destinatari delle due procedure, nonché tra le rationes sottese alle stesse procedure e tra i loro presupposti, in quanto l'una, di carattere obbligatorio, è volta a immettere nel ruolo dei professori associati ricercatori sui quali l'università ha investito negli anni e che sarebbero destinati altrimenti a uscire dal sistema, mentre con l'altra il legislatore ha inteso concedere alle università la facoltà di far progredire in ruolo studiosi già inquadrati tra i docenti a tempo indeterminato.

La differenza sostanziale alla base del diverso meccanismo di progressione dovrebbe essere individuata nel «differente percorso che struttura i due profili in esame».

Il ricercatore di tipo B, infatti, è sottoposto a un primo concorso per stipulare il contratto a tempo determinato di tipo A, alla valutazione per il rinnovo biennale di tale contratto, a un secondo concorso per accedere al contratto a tempo determinato di tipo B, alla valutazione per il conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale e, infine, alla valutazione per l'immissione nel ruolo dei professori associati.

Il ricercatore a tempo indeterminato, invece, sarebbe una figura residua del vecchio sistema di reclutamento universitario contraddistinta da una maggiore stabilità. Per giungere all'immissione in ruolo quale professore di seconda fascia, deve aver superato un solo concorso e avere ottenuto la conferma in ruolo, oltre all'abilitazione scientifica nazionale. L'ordinamento avrebbe comunque apprestato anche per tale figura specifiche chance di carriera, mediante la procedura speciale ex art. 24, comma 6, o mediante quella ordinaria ex art. 18 della legge n. 240 del 2010.

La progressione del ricercatore di tipo B non potrebbe essere assimilata a quella del ricercatore a tempo indeterminato, in quanto caratterizzata da molteplici prove concorsuali e valutazioni della produttività scientifica, che giustificerebbero «l'automatismo premiale» delineato dal legislatore, cui si affianca un «meccanismo di incentivo» della produttività degli studiosi al fine di reclutare i migliori, selezionati attraverso un puntuale percorso di perfezionamento. Il ricercatore a tempo indeterminato vedrebbe invece consolidarsi la propria posizione con il primo concorso e la valutazione per la conferma. La diversità e non assimilabilità delle due figure, alla base dei diversi sistemi di reclutamento, sarebbe stata riconosciuta anche dalla giurisprudenza amministrativa.

La prospettata violazione dell'art. 3 Cost. non sarebbe dunque fondata e, anzi, un'equiparazione di trattamento determinerebbe una discriminazione al contrario, favorendo ingiustamente i ricercatori a tempo indeterminato e sottraendo le risorse vincolate alla tenure-track a vantaggio di coloro che sono già stabili nel sistema. Inoltre, sarebbe compressa l'autonomia costituzionalmente garantita alle università in ordine alle politiche di reclutamento e all'uso delle risorse economiche, che rimarrebbero in gran parte vincolate alla chiamata di studiosi già nei rispettivi ruoli. Ciò che comporterebbe la contestuale erosione del principio di comparazione, sotteso alle procedure di cui all'art. 18 della legge n. 240 del 2010, e la diminuzione delle chance di chiamata di soggetti estranei all'ateneo.

Infine, la temporaneità della previsione censurata sarebbe giustificata dalla sua eccezionalità, avendo il legislatore delineato un regime transitorio nel quale gli atenei possono valorizzare i docenti in servizio escludendo le procedure comparative aperte anche agli "esterni", in considerazione della contestuale introduzione, ai fini della progressione in carriera, dell'ulteriore requisito dell'abilitazione scientifica nazionale.

4.- Il ricorrente nel processo principale ha depositato il 1° giugno 2020 una memoria illustrativa, insistendo per l'accoglimento delle questioni.

4.1.- In primo luogo, osserva che per effetto dei piani straordinari di reclutamento dei ricercatori a tempo determinato di tipo B, ai quali il legislatore ha fatto ripetutamente ricorso negli ultimi anni - da ultimo, con il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), in corso di conversione - per fare fronte al drammatico aumento del precariato universitario, la discriminazione subita dai ricercatori a tempo indeterminato si sarebbe notevolmente acuita.

Infatti, allorché i ricercatori di tipo B - così reclutati - accedono alla posizione di professore di seconda fascia ex art. 24, comma 5, della legge n. 240 del 2010, le risorse attribuite per il loro reclutamento straordinario devono essere utilizzate dalle università come co-finanziamento di tali posizioni, per le quali non sono state previste risorse aggiuntive. Il meccanismo così congegnato dai decreti ministeriali di attuazione dei suddetti piani straordinari (il primo dei quali sarebbe stato impugnato da alcuni ricercatori a tempo indeterminato, tuttavia con esito negativo: è citata la sentenza del Consiglio di Stato, sezione sesta, 23 marzo 2020, n. 2022, che avrebbe rilevato il difetto di interesse dei ricorrenti) comporterebbe, di conseguenza, la sottrazione delle risorse a disposizione degli atenei per la chiamata dei ricercatori a tempo indeterminato nel ruolo dei professori associati.

4.2.- In secondo luogo, la parte ribadisce che la possibilità di stipulare contratti di tipo B in regime di tempo definito - recentemente ammessa dall'art. 5, comma 5-bis, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58 - consentirebbe a un ricercatore di quel tipo che avesse conseguito l'abilitazione scientifica



nazionale, dopo soli tre anni di impegno a tempo definito, di “scavalcarne” uno a tempo indeterminato dotato della stessa abilitazione, nonostante quest’ultimo abbia dovuto per almeno tre anni, sino alla conferma nel ruolo, prestare obbligatoriamente un impegno a tempo pieno. Né si potrebbe obiettare che per accedere al contratto di tipo B sono necessari tre anni di assegni di ricerca, di borse di studio o di contratti di tipo A, poiché l’attuale disciplina legittima l’accesso anche a chi è solo in possesso dell’abilitazione scientifica nazionale.

4.3.- Infine, il ricorrente nel processo principale contesta che i ricercatori a tempo indeterminato appartengano a un ruolo a esaurimento, come ritenuto dal giudice *a quo*. La figura infatti, lungi dall’essere stata abolita, sarebbe disciplinata in modo organico dalla legge n. 240 del 2010, come dimostra la rubrica del suo art. 6, dedicata allo «Stato giuridico dei professori e dei ricercatori di ruolo», nonché il fatto che viene presa in considerazione anche da leggi successive, tra cui, ad esempio, la legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell’ordinamento della professione forense), che esonera i ricercatori confermati in materie giuridiche dall’obbligo della formazione continua (art. 11) e li inserisce tra i membri delle commissioni di esame per l’abilitazione da avvocato (art. 47).

Inoltre, si dovrebbe considerare che, quando il legislatore ha inteso mettere in esaurimento il ruolo degli assistenti universitari, lo ha fatto con una disposizione espressa (art. 3, comma quattordicesimo, del decreto-legge 1° ottobre 1973, n. 580, recante «Misure urgenti per l’Università», convertito, con modificazioni, nella legge 30 novembre 1973, n. 766), continuando a definirlo tale in leggi successive, come all’art. 6, comma 4, della legge n. 240 del 2010.

5.- Il 15 giugno 2020 D. D.A. ha depositato anche «brevi note aggiuntive», ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1, lettera *c*).

In esse contesta l’assunto del Presidente del Consiglio dei ministri secondo cui la *ratio* della previsione censurata andrebbe individuata nella necessità di trattenere nell’università il ricercatore di tipo B in essa formatosi «all’esito di un percorso lungo, strutturato e contraddistinto da un susseguirsi di contratti a tempo determinato», che renderebbe la sua progressione in carriera non assimilabile a quella del ricercatore a tempo indeterminato.

Secondo la disciplina vigente infatti i contratti di tipo B potrebbero essere stipulati anche con chi ha conseguito soltanto l’abilitazione scientifica nazionale di prima o di seconda fascia, senza avere intrattenuto alcun rapporto di servizio con l’università, mentre il ricercatore a tempo indeterminato ha superato un concorso pubblico ed è stato sottoposto alla valutazione di conferma nel ruolo, oltre ad avere «alle spalle» un periodo di almeno tre anni di regime a tempo pieno.

Inoltre, il sistema sarebbe congegnato in modo tale da incoraggiare le università a bandire procedure per il reclutamento di ricercatori di tipo B - alle quali però non possono partecipare quelli a tempo indeterminato - anziché procedure valutative “aperte” per posti di professore associato, giacché questi ultimi impegnano «0,7 punti organico», mentre i posti di ricercatori di tipo B impegnano solo «0,5 punti organico». D’altra parte, reclutare ricercatori di tipo B sarebbe più conveniente anche perché possono svolgere attività didattica non integrativa, e le università potrebbero così «riservarsi un momento di ulteriore verifica del rendimento del docente-ricercatore prima di assumerlo definitivamente come professore associato».

Di conseguenza, i ricercatori a tempo indeterminato, oltre a non essere titolari del diritto alla automatica sottoposizione a valutazione, vedrebbero ridursi significativamente le chance di divenire professori associati tramite le procedure bandite ex art. 18 della legge n. 240 del 2010, e verrebbero così a trovarsi in una sorta di «binario morto». D’altro canto, l’estensione a essi della procedura ex art. 24, comma 5, richiederebbe «risorse estremamente esigue», tali da non giustificare nemmeno sotto il profilo economico la censurata discriminazione.

6.- Il 15 giugno 2020 anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato «brevi note», insistendo per l’infondatezza delle questioni e chiedendo in alternativa la restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione sulla rilevanza.

L’interveniente ribadisce che la ragione della censurata diversità di trattamento deve essere individuata nel «divergente percorso» che caratterizza i ricercatori a tempo determinato di tipo B e quelli a tempo indeterminato. La progressione di carriera dei primi sarebbe infatti connotata da maggiore complessità, presupponendo molteplici prove concorsuali e valutazioni della produttività scientifica, non previste invece per i secondi, ai quali il legislatore garantirebbe comunque «ben due procedure - una ordinaria ed una speciale - mediante le quali assicurare le chance di carriera».

La differenza tra le due categorie deriverebbe anche dal diverso «regime di impegno», in quanto l’art. 6 della legge n. 240 del 2010 prevede per i ricercatori a tempo determinato l’obbligo di svolgere anche compiti di didattica, mentre i ricercatori a tempo indeterminato possono essere titolari di «corsi e moduli curriculari» solo con il loro consenso e compatibilmente con la programmazione didattica definita dai competenti organi accademici.



Quanto al termine per l'utilizzo delle procedure, l'interveniente ribadisce che esso, in ragione dell'eccezionalità della norma sulla valutazione dei ricercatori a tempo indeterminato, troverebbe «fondamento nell'esigenza di strutturare un regime transitorio che consenta agli Atenei [di] valorizzare i docenti in servizio».

A questo riguardo, l'Avvocatura precisa che nel frattempo il termine è stato prorogato fino al 31 dicembre 2021 dall'art. 5, comma 2 [recte: comma 1, lettera b], del decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126 (Misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 2019, n. 159, sicché la rilevanza delle questioni dovrebbe poter essere nuovamente valutata anche alla luce di tale recente intervento normativo.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria dubita della legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 6, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La questione è stata sollevata in un giudizio promosso da un ricercatore universitario a tempo indeterminato in servizio presso l'Università della Calabria e in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale di prima fascia, per l'annullamento della nota con cui la stessa Università ha respinto la sua richiesta di essere sottoposto alla valutazione per la chiamata in ruolo come professore associato e del regolamento dello stesso ateneo sulla chiamata dei professori di ruolo di prima e seconda fascia, nonché per l'accertamento del suo diritto soggettivo a essere sottoposto alla procedura di valutazione.

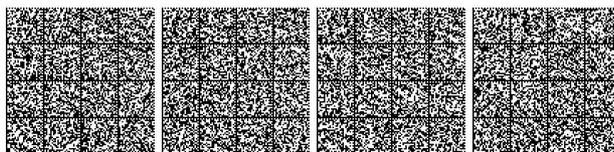
La disposizione censurata, nella versione vigente al momento della pronuncia dell'ordinanza di rimessione, così stabiliva: «[n]ell'ambito delle risorse disponibili per la programmazione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 18, comma 2, dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino al 31 dicembre dell'ottavo anno successivo, la procedura di cui al comma 5 può essere utilizzata per la chiamata nel ruolo di professore di prima e seconda fascia di professori di seconda fascia e ricercatori a tempo indeterminato in servizio nell'università medesima, che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica di cui all'articolo 16. A tal fine le università possono utilizzare fino alla metà delle risorse equivalenti a quelle necessarie per coprire i posti disponibili di professore di ruolo. A decorrere dal nono anno l'università può utilizzare le risorse corrispondenti fino alla metà dei posti disponibili di professore di ruolo per le chiamate di cui al comma 5».

Più precisamente, la previsione è oggetto di censura nella parte in cui dispone che la procedura di valutazione riservata dal comma 5 ai titolari dei contratti di cui al comma 3, lettera b), dello stesso articolo «può essere utilizzata» - per la chiamata nel ruolo di professore di seconda fascia di ricercatori a tempo indeterminato che abbiano ottenuto l'abilitazione scientifica nazionale - e non invece «è utilizzata», come lo stesso comma 5 prevede per i ricercatori a tempo determinato cosiddetti di tipo B, i quali, una volta ottenuta l'abilitazione scientifica nazionale, sono sottoposti di diritto alla valutazione ai fini della chiamata dalla propria Università. È censurata inoltre nella parte in cui fissa il termine ultimo del 31 dicembre 2019 (e cioè «al 31 dicembre dell'ottavo anno successivo» all'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010) per l'utilizzazione di tale procedura.

1.1.- L'art. 24, comma 6, della legge n. 240 del 2010 violerebbe innanzitutto l'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo della irragionevolezza e della lesione del principio di uguaglianza.

Nel primo senso, la scelta legislativa di configurare come discrezionale il potere di ciascuna Università di sottoporre a valutazione per la chiamata i ricercatori a tempo indeterminato che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica nazionale sarebbe incongrua rispetto al fine di selezionare i meritevoli perseguito dalla legge n. 240 del 2010. L'irragionevolezza di questa limitazione sarebbe dimostrata dalla paradossale conseguenza che ne deriverebbe, per cui a un ricercatore a tempo indeterminato in possesso dell'abilitazione di prima fascia sarebbe negato il diritto di essere valutato per la chiamata a professore associato, diritto spettante invece per legge ai ricercatori a tempo determinato con abilitazione solo di seconda fascia.

Nel secondo senso, la norma censurata determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento dei ricercatori a tempo indeterminato rispetto ai ricercatori a tempo determinato di tipo B quanto al regime della chiamata a professori associati, pur essendo la posizione dei due tipi di ricercatore, a giudizio del rimettente, sostanzialmente sovrapponibile per modalità di reclutamento, mansioni e impegno lavorativo. Il comma 5 dell'art. 24 della legge n. 240 del 2010,



assunto a *tertium comparationis*, riserva infatti solo ai secondi, una volta giunti al terzo anno del contratto e ottenuta l'abilitazione scientifica di seconda fascia, il meccanismo dell'automatica sottoposizione a valutazione ai fini della chiamata in ruolo come professori associati.

Sarebbe violato infine l'art. 97 Cost., in quanto il principio del buon andamento dell'amministrazione esigerebbe che l'obiettivo, pur legittimo, di favorire il ricambio generazionale del personale accademico sia bilanciato con quello del rispetto delle esigenze di progressione di carriera dei ricercatori reclutati nel vigore della disciplina precedente.

2.- Così definiti i termini delle questioni, occorre occuparsi di alcuni profili preliminari alla decisione nel merito.

2.1.- In primo luogo, devono essere dichiarate inammissibili, in quanto dirette a estendere il *thema decidendum* oltre i termini definiti nell'atto di rimessione, le questioni proposte nei suoi atti difensivi dalla parte privata con riferimento agli artt. 4 e 35, nonché 2 Cost. Per costante orientamento di questa Corte, infatti, non possono essere presi in considerazione «ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (*ex plurimis*, sentenze n. 271 del 2011, n. 236 del 2009, n. 56 del 2009, n. 86 del 2008)» (sentenza n. 203 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 150 e n. 85 del 2020).

2.2.- In secondo luogo, è adeguata la motivazione con cui il rimettente esclude la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata. La lettera dell'art. 24 della legge n. 240 del 2010, là dove prevede, al comma 5, che l'università «valuta» il ricercatore di tipo B in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale ai fini della chiamata in ruolo come professore associato e, al comma 6, che la stessa procedura «può» essere utilizzata per i ricercatori a tempo indeterminato, depone con chiarezza nel senso di configurare un obbligo di valutazione solo nel primo caso e una mera facoltà nel secondo.

Le questioni sono dunque rilevanti, perché soltanto il loro accoglimento consentirebbe di annullare il diniego impugnato nel giudizio principale.

2.3.- Va inoltre respinta l'istanza del Presidente del Consiglio dei ministri di restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione sulla rilevanza, in conseguenza dell'intervenuta modifica del comma 6 dell'art. 24 della legge n. 240 del 2010 a opera dell'art. 5, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 29 ottobre 2019, n. 126 (Misure di straordinaria necessità ed urgenza in materia di reclutamento del personale scolastico e degli enti di ricerca e di abilitazione dei docenti), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 2019, n. 159.

Per quello che qui rileva, lo *ius superveniens*, sostituendo, all'art. 24, comma 6, le parole «dell'ottavo» con le parole «del decimo», si limita a differire al 31 dicembre 2021 il termine, prima fissato al 31 dicembre 2019, entro cui le università possono utilizzare la procedura di valutazione del comma 5 a favore dei ricercatori a tempo indeterminato (e dei professori di seconda fascia). È così introdotta un'ulteriore proroga del termine in questione, che, originariamente stabilito al 31 dicembre del sesto anno successivo all'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010 (quindi al 31 dicembre 2017), era già stato prorogato una prima volta al 31 dicembre 2019 (dall'art. 4, comma 3-*bis*, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, recante «Proroga e definizione di termini», convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2017, n. 19).

Pur incidendo su un frammento normativo investito dalle censure, la modifica si risolve nel semplice prolungamento del termine precedentemente stabilito, che non costituisce in sé oggetto della questione, diretta a contestare non la durata ma l'esistenza stessa di un limite temporale all'utilizzo della procedura di valutazione.

Come questa Corte ha già avuto modo di precisare, un'eventuale restituzione degli atti al giudice rimettente, ove questa non sia giustificata dalla necessità che sia nuovamente valutata la perdurante rilevanza nel giudizio *a quo* e la non manifesta infondatezza della quaestio a suo tempo sollevata, potrebbe condurre, proprio in aperto contrasto col principio di effettività della tutela giurisdizionale che non può essere disgiunta dalla sua tempestività, a un inutile dilatamento dei tempi dei giudizi a quibus, soggetti per due volte alla sospensione conseguente al promovimento dell'incidente di legittimità costituzionale, e a una duplicazione dello stesso giudizio di costituzionalità, con il rischio di vulnerare il canone di ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111 Cost. (sentenze n. 222 del 2015, n. 172 del 2014 e n. 186 del 2013).

La marginalità dello *ius superveniens* comporta invece il «trasferimento» delle questioni sulla disposizione così modificata, rimanendo sostanzialmente invariata la norma in essa contenuta e, con essa, le censure che la investono (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2018 e n. 84 del 1996).

3.- Nel merito le questioni non sono fondate.

3.1.- La riforma del sistema universitario operata con la legge n. 240 del 2010 ha trasformato la figura del ricercatore universitario, introducendo la nuova posizione del ricercatore a contratto a tempo determinato, destinata a sostituire quella del vecchio ricercatore a tempo indeterminato, a suo tempo istituita con l'art. 1, comma 4, del d.P.R.



11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), adottato in attuazione della legge 21 febbraio 1980, n. 28 (Delega al Governo per il riordinamento della docenza universitaria e relativa fascia di formazione, e per la sperimentazione organizzativa e didattica).

Sulla scia di quanto già anticipato con la legge 4 novembre 2005, n. 230 (Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari), che aveva limitato l'assunzione di ricercatori di questo tipo alla copertura dei posti banditi non oltre il 30 settembre 2013 (art. 1, commi 7 e 22), la riforma del 2010 ne ha definitivamente vietato il reclutamento, stabilendo espressamente che, dalla sua entrata in vigore, per la copertura dei posti di ricercatore le università possono avviare esclusivamente le procedure previste per il reclutamento dei ricercatori a tempo determinato (art. 29, comma 1).

Già questo consente di cogliere una prima sostanziale diversità fra i due tipi di posizione in esame: a regime, quella del nuovo ricercatore a tempo determinato; destinata al progressivo superamento, quella del vecchio ricercatore di ruolo. A tale diversa collocazione nella prospettiva definita dalla riforma, si accompagnano molteplici differenze sostanziali di regime giuridico, riguardanti modalità di accesso, compiti e, soprattutto, la stabilità o la precarietà delle due posizioni.

3.1.1.- L'accesso al ruolo dei ricercatori «a tempo indeterminato», definiti anche ricercatori «di ruolo», avveniva per pubblici concorsi decentrati presso le singole sedi universitarie, con le modalità originariamente disciplinate dal d.P.R. n. 382 del 1980, poi dall'art. 2 della legge 3 luglio 1998, n. 210 (Norme per il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari di ruolo), e da ultimo, e per l'ultima volta, dall'art. 1, comma 7, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 (Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca), convertito, con modificazioni, nella legge 9 gennaio 2009, n. 1, sulla base della valutazione comparativa dei candidati.

Dopo tre anni dalla immissione in ruolo i ricercatori venivano sottoposti a un giudizio di conferma da parte di una commissione nazionale e, nel caso di giudizio favorevole, erano immessi nella fascia dei ricercatori confermati (art. 7, quinto comma, della legge n. 28 del 1980). In tale ruolo - nel quale possono optare per il regime di impegno a tempo pieno o a tempo definito - sono destinati a restare fino all'eventuale passaggio ad altra posizione accademica o comunque fino alla cessazione del servizio per limiti di età.

Al ricercatore a tempo indeterminato sono affidati compiti principalmente di ricerca scientifica, cui si aggiungono attività didattiche integrative dei corsi di insegnamento ufficiali, quali esercitazioni, collaborazione con gli studenti nella preparazione delle tesi di laurea e partecipazione alla sperimentazione di nuove modalità di insegnamento (art. 32, primo comma, del d.P.R. n. 382 del 1980). Dal 1990 è inoltre possibile affidare al ricercatore di ruolo, con il suo consenso, ulteriori corsi o moduli di insegnamento (art. 12, comma 3, della legge 19 novembre 1990, n. 341, recante «Riforma degli ordinamenti didattici universitari»; possibilità poi confermata a condizioni più stringenti dall'art. 11 della legge n. 230 del 2005).

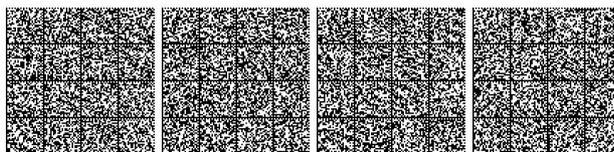
Questo sistema di compiti trova sostanziale conferma nell'art. 6 della legge n. 240 del 2010, che in particolare impone ai ricercatori di ruolo di riservare annualmente ai descritti compiti di didattica integrativa e di servizio agli studenti «fino ad un massimo di 350 ore in regime di tempo pieno e fino ad un massimo di 200 ore in regime di tempo definito» (comma 3).

3.1.2.- La riforma del 2010 introduce come detto la nuova figura del ricercatore a tempo determinato (art. 24, rubricato appunto «Ricercatori a tempo determinato»), selezionato con procedure pubbliche disciplinate dalle singole università con proprio regolamento nel rispetto dei criteri elencati al comma 2 dello stesso art. 24, e con il quale l'università stipula apposito contratto di durata triennale per lo svolgimento «delle attività di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti nonché delle attività di ricerca» (comma 1).

Il comma 3 del citato art. 24 disciplina due tipi di contratto.

Il primo - previsto alla lettera *a*) del comma 3, da cui la definizione corrente del destinatario come ricercatore «di tipo A» - ha durata triennale, prorogabile per due anni per una sola volta previa positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte. Requisiti di accesso alla selezione sono il titolo di dottore di ricerca o un titolo equivalente, ovvero, per i settori interessati, il diploma di specializzazione medica, nonché eventuali ulteriori requisiti definiti nel regolamento di ateneo. La posizione del ricercatore di tipo A corrisponde al passaggio intermedio fra la posizione del titolare di assegno di dottorato o di post-dottorato e la carriera accademica, ed è destinata ad aprire l'accesso alla posizione di ricercatore di tipo B.

Questo secondo tipo di contratto, previsto alla lettera *b*) del comma 3 - da cui la definizione di ricercatore «di tipo B» - ha durata triennale. Originariamente era riservato ai ricercatori di tipo A o a coloro che hanno usufruito per almeno tre anni di assegni di ricerca (ai sensi dell'art. 51, comma 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante «Misure



per la stabilizzazione della finanza pubblica») o di borse post-dottorato (ai sensi dell'art. 4 della legge 30 novembre 1989, n. 398, recante «Norme in materia di borse di studio universitarie»), ovvero di analoghi contratti, assegni o borse in atenei stranieri. L'accesso al contratto di tipo B è stato successivamente esteso a coloro che sono in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale di professore di prima o di seconda fascia, o del titolo di specializzazione medica o di assegni di ricerca di cui all'art. 22 della stessa legge (versione attuale della citata lettera b introdotta dall'art. 1, comma 338, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019»).

Il rapporto instaurato sulla base di ciascuno dei due contratti può essere a tempo pieno o a tempo definito, essendo stata estesa tale possibilità anche ai contratti di tipo B, per i quali era originariamente previsto solo il regime di tempo pieno (la modifica è stata introdotta al comma 4 dell'art. 24 dall'art. 5, comma 5-bis, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi», convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58). L'impegno annuo complessivo richiesto a tutti i ricercatori a tempo determinato per attività di didattica, didattica integrativa e servizio agli studenti è pari a 350 ore per il regime di tempo pieno e a 200 ore per il regime di tempo definito.

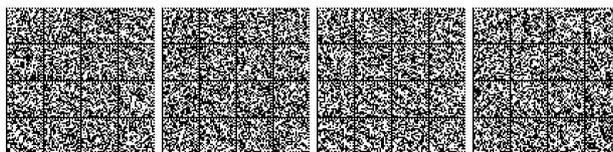
3.2.- Per quello che qui rileva, occorre ricordare inoltre che la legge n. 240 del 2010 ha integralmente riformato il sistema di reclutamento dei professori universitari, segnando il passaggio da un sistema basato su concorsi locali a un sistema a due stadi, consistenti, il primo, nell'«abilitazione scientifica nazionale» per le funzioni di professore di prima o di seconda fascia nei diversi settori scientifico-disciplinari, e, il secondo, nella «chiamata» presso il singolo ateneo a seguito di una valutazione comparativa in sede locale aperta a candidati in possesso dell'abilitazione scientifica nello specifico settore concorsuale della posizione messa a bando.

La procedura per l'abilitazione scientifica si svolge a livello nazionale e si basa su una valutazione di titoli e pubblicazioni (art. 16 della legge n. 240 del 2010); la durata dell'abilitazione è di quattro anni, successivamente elevati a sei e infine a nove, quale è attualmente (in seguito alla modifica disposta dall'art. 5, comma 1, lettera a, del d.l. n. 126 del 2019). La chiamata vera e propria avviene invece a cura della singola università, che gestisce la relativa procedura comparativa sulla base del proprio apposito regolamento (art. 18 della legge n. 240 del 2010).

Se questo è il metodo ordinario di reclutamento dei professori associati e ordinari, ossia delle sole figure di ruolo del sistema a regime, la stessa legge n. 240 del 2010 prevede, al comma 5 dell'art. 24, per i ricercatori a tempo determinato di tipo B, un meccanismo di chiamata particolare, che prescinde dall'avvio della descritta procedura comparativa. In coerenza con il carattere temporaneo del contratto, la riforma ha disegnato per questo tipo di ricercatori a contratto un sistema di avanzamento nella carriera, da ricercatore a tempo determinato a professore associato, ispirato al modello anglosassone del cosiddetto tenure-track, cioè a un percorso accademico connotato, alternativamente, dal carattere per così dire automatico dell'avanzamento in presenza di determinate condizioni (abilitazione nazionale ed esito positivo della valutazione dell'ateneo) ovvero dall'uscita dall'università se quelle condizioni non si sono realizzate. In questo modo è previsto che, all'esito del triennio del contratto, il ricercatore di tipo B che ha ottenuto nel frattempo l'abilitazione scientifica nazionale è doverosamente sottoposto alla valutazione dell'università di appartenenza e, in caso di superamento positivo di essa, è chiamato dalla stessa università come professore associato. Per il ricercatore di tipo B che abbia conseguito la necessaria abilitazione scientifica nazionale questo costituisce dunque il modo normale di immissione nel ruolo di professore associato al termine del periodo di contratto. Al contrario, il rapporto con l'università del ricercatore di tipo B termina definitivamente qualora egli non abbia ottenuto l'abilitazione o se la successiva valutazione dell'ateneo non abbia avuto esito positivo. La potenziale (e a determinate condizioni fisiologica) continuità del percorso così tracciato dalla riforma è confermata dal fatto che l'università, quando bandisce un contratto di ricercatore di tipo B, è tenuta a impegnare le risorse necessarie per la copertura di una posizione di professore associato.

Occorre precisare a questo punto che la previsione oggetto della presente questione di costituzionalità (comma 6 dell'art. 24 della legge n. 240 del 2010) estende transitoriamente l'applicazione del meccanismo di chiamata appena descritto - riservato come detto in via ordinaria alla chiamata a professore associato dei ricercatori di tipo B - ai ricercatori a tempo indeterminato in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale di professore di prima o di seconda fascia - oltre che ai professori associati in possesso dell'abilitazione di professore di prima fascia - per i quali l'avanzamento al grado superiore della carriera dovrebbe avvenire in via ordinaria secondo la procedura di chiamata regolata all'art. 18 della legge n. 240 del 2010.

In deroga a quest'ultima disciplina, alle singole università è dunque consentito, nei limiti delle risorse disponibili e nell'ambito delle percentuali delle medesime risorse indicate dalla stessa legge, effettuare chiamate attraverso procedure riservate agli interni nei ruoli dei professori, associato o ordinario, di chi presta servizio presso di esse come ricercatore di ruolo. Al carattere eccezionale e derogatorio dell'utilizzo della descritta procedura di chiamata dei ricer-



catori a tempo indeterminato si accompagna, oltre alla ricordata temporaneità (il termine per l'utilizzo è attualmente fissato al 31 dicembre 2021), la discrezionalità del ricorso alla procedura da parte del singolo ateneo, discrezionalità di cui appunto il rimettente si duole.

La ragione della previsione nel contesto della normativa di riforma è evidente: con essa il legislatore ha inteso farsi carico delle aspettative di chi era già in servizio, reclutato sulla base della disciplina previgente, e apprestare un canale accelerato per assorbire le vecchie posizioni dei ricercatori di ruolo, offrendo una chance di avanzamento all'interno dell'ateneo di appartenenza a coloro fra essi che hanno conseguito l'abilitazione nazionale. Stante la limitatezza delle risorse, tuttavia, e la necessità di salvaguardare il prioritario obiettivo di messa a regime del nuovo sistema, la scelta di chiamare attraverso la procedura riservata agli interni il personale a tempo indeterminato già in servizio è affidata alla valutazione discrezionale di ciascun ateneo, che vi provvede nell'esercizio dell'autonomia a esso garantita nel reclutamento del personale accademico, in attuazione delle proprie politiche di sviluppo e sulla base della ponderazione dei diversi interessi in gioco.

Fra gli interessi di cui ogni università deve necessariamente tenere conto, nel momento in cui si determina a operare o meno la chiamata, non possono non esservi le legittime aspirazioni di sviluppo di carriera dei ricercatori a tempo indeterminato che hanno ottenuto l'abilitazione scientifica nazionale e desiderano essere chiamati nella posizione corrispondente.

Conviene ricordare, in ogni caso, che le scelte al riguardo degli atenei sono state accompagnate da ripetute misure legislative e interventi finanziari diretti a favorire la chiamata attraverso la descritta procedura come professori associati dei ricercatori a tempo indeterminato in possesso di abilitazione scientifica nazionale.

Già la legge n. 240 del 2010, al comma 9 dell'art. 29, aveva riservato apposite risorse per gli anni 2011 e seguenti ai fini della chiamata di professori di seconda fascia anche secondo la descritta procedura dell'art. 24, comma 6, sulla base di un piano straordinario poi attuato con i decreti del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica del 15 dicembre 2011 e del 28 dicembre 2012.

Successivamente, l'art. 1, comma 401, lettera *b*), della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nell'adottare misure di sostegno per l'accesso dei giovani alla ricerca e per la competitività del sistema universitario italiano a livello internazionale, ha autorizzato «in deroga alle vigenti facoltà assunzionali» la copertura di nuovi posti destinati alla progressione in carriera dei ricercatori universitari a tempo indeterminato in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale, «nel limite di spesa di 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020». Di questi posti, almeno il 50 per cento deve essere coperto con le procedure aperte di valutazione comparativa di cui all'art. 18 della legge n. 240 del 2010 e non più del 50 per cento mediante chiamata secondo la procedura dell'art. 24, comma 6, della stessa legge. L'applicazione di questa misura è stata prorogata per l'anno 2021 dall'art. 6, comma 5-*sexies*, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, nel limite di spesa incrementato a 15 milioni di euro annui a decorrere dal 2022.

4.- Alla luce di quanto esposto è agevole respingere le censure di irragionevolezza e di ingiustificata disparità di trattamento. Le ragioni della non fondatezza di entrambe coincidono e consentono di trattare insieme i due profili di lamentata lesione dell'art. 3 Cost.

4.1.- La scelta legislativa espressa nella norma censurata è dunque, contrariamente a quanto affermato dal giudice *a quo*, coerente con l'assetto generale della riforma e non risulta in contrasto con la logica che la ispira, di progressione per merito nella carriera universitaria. Come detto, l'impostazione di fondo è che, nel sistema a regime, solo due sono le posizioni di ruolo a tempo indeterminato, quella di professore associato e quella di professore ordinario, a ciascuna delle quali si accede per una procedura a doppio stadio, in cui entrambi i passaggi si svolgono in concorrenza e sono aperti a tutti coloro che siano in possesso dei requisiti previsti.

Nel descritto contesto, il carattere discrezionale del potere dell'università di chiamata ex art. 24, comma 6, esprime un non irragionevole bilanciamento fra l'interesse dei ricercatori a tempo indeterminato, ai quali è offerto in via transitoria un canale di accesso, alternativo e a partecipazione riservata, alla posizione di professore associato, e l'interesse degli atenei a operare autonomamente le proprie scelte di reclutamento del personale.

Nella scelta discrezionale che la legge le affida, l'università è tenuta a considerare tutti gli interessi in gioco e a bilanciare in particolare l'interesse dei ricercatori a tempo indeterminato meritevoli a vedersi chiamati come professori associati con le effettive esigenze didattiche e di ricerca dell'università stessa, nonché con l'interesse all'uso più consono delle risorse destinate al reclutamento, come noto limitate, in attuazione delle proprie politiche di sviluppo. La chiamata del ricercatore comporta infatti l'impegno di nuove risorse destinate a coprire il maggior costo di un professore associato, ciò che - si osserva anticipando l'esame della lamentata disparità di trattamento - non avviene nel caso di chiamata a



professore associato del ricercatore di tipo B, per la quale l'impegno di risorse avviene per legge nel momento del bando del contratto di tipo B. La coerenza della soluzione adottata dal legislatore con la norma censurata rispetto agli obiettivi generali di selezione dei docenti perseguiti dalla riforma universitaria - e, in definitiva, la sua non irragionevolezza - è confermata anche dal quadro complessivo delle misure di sostegno per la ricerca universitaria, nel quale essa attualmente si colloca. Si ricordano, a questo proposito, le citate previsioni che hanno riservato anche ai ricercatori a tempo indeterminato in possesso di abilitazione scientifica nazionale, «in deroga alle vigenti facoltà assunzionali» e con lo stanziamento di specifiche risorse aggiuntive - la cui «esiguità», lamentata dal ricorrente nel processo principale, non è di immediata evidenza - procedure straordinarie per la chiamata di professori di seconda fascia, sia di tipo comparativo, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 240 del 2010, sia di tipo «interno», ai sensi proprio dell'art. 24, comma 6, della medesima legge.

Né vale infine a dimostrare la lamentata irragionevolezza della norma la considerazione che il reclutamento dei ricercatori di tipo B ridurrebbe le risorse da destinare alla chiamata attraverso procedura riservata di ricercatori a tempo indeterminato in servizio. In un sistema a risorse limitate, la soluzione adottata dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità bilancia in modo certamente non irragionevole l'interesse alla messa a regime del sistema e al ricambio generazionale del personale accademico con l'interesse del personale già in servizio alla progressione in carriera.

4.2.- Ugualmente non fondato è il profilo di censura riguardante la denunciata disparità di trattamento fra i ricercatori a tempo indeterminato e i ricercatori di tipo B, quanto al regime della chiamata a professore associato attraverso procedura riservata.

A sostegno della censura, il giudice *a quo* invoca come *tertium comparationis* il comma 5 dello stesso art. 24, là dove prevede che al termine del loro contratto triennale i ricercatori di tipo B in possesso di abilitazione scientifica nazionale sono automaticamente valutati dalle università di appartenenza ai fini della chiamata in ruolo come professori associati, e chiede un intervento in parte sostitutivo e in parte ablativo sul censurato comma 6, che regola lo stesso tipo di chiamata dei ricercatori di ruolo muniti del medesimo titolo abilitativo: per un verso la sottoposizione a valutazione da parte delle università di questi secondi dovrebbe essere trasformata da facoltativa in automatica; per altro verso, dovrebbe essere eliminato il limite temporale previsto dalla norma per l'utilizzo della procedura, che diventerebbe in tal modo permanente.

Come precisato sopra (punti 3.1 e 3.2), tuttavia, le due figure di ricercatore che il rimettente rappresenta come sostanzialmente sovrapponibili presentano talune diversità per aspetti del rispettivo regime giuridico - riguardanti le modalità di reclutamento e i compiti, e in particolare l'impegno didattico -, ma ciò che radicalmente le differenzia è il fatto, del resto così evidente da non richiedere molte precisazioni, di essere, la prima, una posizione a tempo determinato, legata all'amministrazione da un rapporto contrattuale di durata triennale non rinnovabile, e la seconda, invece, una posizione a tempo indeterminato stabilmente incardinata nella pubblica amministrazione. Queste «differenze eminentemente legate alla durata del rapporto» - che il giudice *a quo* mostra di considerare marginali («in disparte») senza tuttavia offrire alcuna motivazione al riguardo - sono già da sole sufficienti a escludere in radice la prospettata disparità di trattamento.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, la violazione del principio di uguaglianza sussiste qualora situazioni omogenee siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili (*ex plurimis*, sentenze n. 85 del 2020, n. 155 del 2014, n. 108 del 2006, n. 340 e n. 136 del 2004). Di conseguenza, la non omogeneità delle fattispecie normative messe a confronto rende il *tertium comparationis* indicato dal giudice *a quo* inidoneo a svolgere tale funzione (*ex plurimis*, sentenze n. 276 e n. 133 del 2016; ordinanza n. 46 del 2020).

Tanto più decisive risultano, le descritte differenze, al fine di escludere che il diverso regime della chiamata a professore associato determini un'irragionevole discriminazione dei ricercatori di ruolo, considerato che tale chiamata nel caso del ricercatore a tempo determinato conduce alla immissione in ruolo (in alternativa alla fuoriuscita dal sistema accademico), mentre nel caso del ricercatore a tempo indeterminato si risolve in un passaggio da una posizione stabile a un'altra.

La procedura automatica di valutazione di cui al comma 5 dell'art. 24 della legge n. 240 del 2010 è così riservata a ricercatori che, se non chiamati, alla scadenza del contratto vedrebbero cessare il loro rapporto di lavoro con l'università e che, pur in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale, in attesa dell'indizione e dello svolgimento delle ordinarie procedure comparative di reclutamento ex art. 18 della legge n. 240 del 2010 rischierebbero di perdere continuità scientifica.

La disposizione mira a consentire ai ricercatori a tempo determinato meritevoli di passare alla posizione di professore associato e assume al contempo una funzione incentivante e premiale, non essendo estranea alla scelta del legislatore la considerazione del lungo e impegnativo percorso compiuto dai ricercatori qui considerati, ordinariamente contraddistinto dal succedersi di contratti a tempo determinato - da quelli di tipo A, di durata triennale prorogabile per due anni, a quelli di tipo B, anch'essi triennali - e dalle plurime positive valutazioni della produttività scientifica (nonché dell'attività didattica svolta) che a tale progressione si riferiscono.



Affatto diversa è, come visto sopra, la *ratio* del carattere discrezionale della facoltà concessa al comma 6 dello stesso art. 24, che contempera l'obiettivo di dare risposta alle legittime aspettative di progressione in carriera dei ricercatori già di ruolo, per i quali non sussiste alcun rischio di esclusione dal sistema universitario, con le esigenze di garanzia delle autonome scelte degli atenei in materia di organizzazione della didattica e della ricerca e nell'impegno delle risorse destinate al reclutamento.

Non muta infine i termini della questione l'argomento valorizzato dal rimettente in chiave di paradosso, secondo cui al ricercatore a tempo indeterminato con abilitazione di prima fascia verrebbe negato il diritto di essere valutato, attribuito invece al ricercatore a tempo determinato con abilitazione "solo" di seconda fascia.

Al ricercatore a tempo indeterminato in possesso dell'abilitazione di prima fascia e degli altri necessari requisiti - così come del resto al ricercatore a tempo determinato che si trovi nella stessa condizione - è consentito di partecipare alle procedure aperte per la copertura di posti di prima fascia disciplinate all'art. 18 della legge n. 240 del 2010, senza che dalle speciali discipline di chiamata di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 24 sia possibile desumere argomenti per ampliarne la portata applicativa, come sarebbe se si pretendesse di far valere in quella sede l'abilitazione di prima fascia. E d'altro canto, in risposta al ricordato e solo apparente paradosso, è facile osservare che lo stesso comma 6 consente al ricercatore di ruolo anche l'accesso diretto alla prima fascia, se in possesso della relativa abilitazione, accesso non consentito invece dal comma 5 al ricercatore di tipo B che fosse titolare della medesima abilitazione.

In conclusione, il regime speciale apprestato dal legislatore per i ricercatori a tempo determinato di tipo B rispecchia la peculiarità del nuovo percorso di carriera e si basa su un diverso regime di finanziamento. Le situazioni poste a raffronto non si prestano, pertanto, a una valutazione comparativa, che imponga l'estensione della disciplina prevista per i primi ai ricercatori a tempo indeterminato (sentenza n. 20 del 2018).

4.3.- Per le ragioni esposte, si deve escludere anche la violazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., che il giudice *a quo* ravvisa nel fatto che il legislatore, nel perseguire con il nuovo «statuto del ricercatore» l'obiettivo del ricambio generazionale, avrebbe sacrificato la progressione di ricercatori di esperienza «sol perché entrati nel vigore di pregressa disciplina».

Come visto, la norma censurata non ostacola la progressione in carriera dei ricercatori a tempo indeterminato ma si limita ad offrire un canale di progressione ulteriore che si affianca al sistema ordinario di reclutamento dei professori ex art. 18 della legge n. 240 del 2010.

Contrariamente a quanto ritiene il rimettente, dunque, il legislatore non ha affatto sacrificato l'interesse dei ricercatori di ruolo a favore di quello al ricambio generazionale, ma tra tali interessi ha operato un non irragionevole bilanciamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 6, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 166

Sentenza 9 - 27 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme della Regione Puglia - Interventi in ulteriori contesti paesaggistici - Sistema sanzionatorio - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di tutela del paesaggio e della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Puglia - Spese e misure sanitarie - Destinazione di una dotazione finanziaria per il rimborso delle spese delle associazioni di volontariato impegnate nei centri di orientamento oncologico (COro) della Rete oncologica regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Puglia - Spese e misure sanitarie - Destinazione di una dotazione finanziaria per la realizzazione e/o ristrutturazione da parte dei Comuni di canili sanitari - Violazione dei principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Puglia - Spese e misure sanitarie - Destinazione di una dotazione finanziaria per il potenziamento dell'assistenza psicologica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Puglia - Spese e misure sanitarie - Destinazione di una dotazione finanziaria per la realizzazione, da parte dei Comuni, di campagne di sterilizzazione di cani patronali - Violazione dei principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Possibilità, per alcune categorie di medici specialisti, di veterinari e di personale laureato dirigente in regime di convenzione di essere inquadrati, senza concorso, nei ruoli della dirigenza sanitaria - Violazione del principio dell'accesso ai pubblici impieghi mediante pubblico concorso - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Puglia 28 dicembre 2018, n. 67, artt. 15, 61, 66, 72, 86 e 93.
- Costituzione, artt. 9, 97 e 117, commi secondo, lettere g) ed s), e terzo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

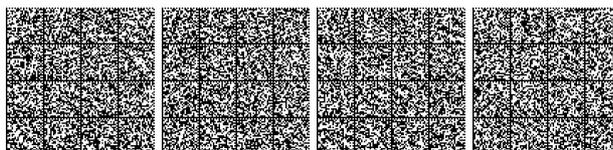
Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 15, 61, 66, 72, 86 e 93 della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2018, n. 67, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 1°-7 marzo 2019, depositato in cancelleria l'8 marzo 2019, iscritto al n. 42 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2019.



udito nella udienza pubblica del 7 luglio 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
udito l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 9 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

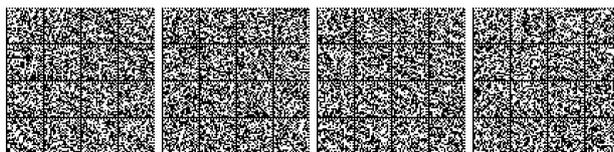
1.- Con ricorso notificato il 1°-7 marzo 2019 e depositato l'8 marzo 2019 (reg. ric. n. 42 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato varie disposizioni della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2018, n. 67, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)», fra cui gli artt. 15, 61, 66, 72, 86 e 93, in riferimento complessivamente agli artt. 9, 97, 117, commi secondo, lettere g) ed s), e terzo, della Costituzione.

1.1.- È, innanzitutto, impugnato l'art. 15 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018, secondo il quale «1. Fatte salve le eventuali sanzioni penali applicabili, chiunque realizzi interventi in aree individuate ai sensi dell'articolo 143, comma 1, lettera e), 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), come ulteriori contesti senza la previa sottoposizione agli strumenti di controllo preventivo previsti nel medesimo piano paesaggistico o in difformità al provvedimento autorizzativo rilasciato dall'autorità competente all'esperimento della procedura di verifica, è soggetto al pagamento di una sanzione pecuniaria. L'entità della sanzione è determinata sulla base della maggiore somma tra il danno arrecato e il profitto conseguito, da calcolare ai sensi del decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali del 26 settembre 1997. 2. All'accertamento degli illeciti amministrativi di cui al comma 1 concorre la Sezione vigilanza ambientale della Regione Puglia. 3. La Regione, ai fini dell'accertamento degli illeciti amministrativi di cui al comma 1, può avvalersi del supporto, previa stipula di specifica convenzione, del Comando unità per la tutela forestale ambientale e agroalimentare dei Carabinieri. 4. All'irrogazione delle sanzioni amministrative di cui al comma 1 provvede il Presidente della Regione Puglia, ovvero il legale rappresentante dell'ente delegato a norma della legge regionale 7 ottobre 2009, n. 20 (Norme per la pianificazione paesaggistica), ove individuato. 5. I proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative di cui al comma 1 sono destinati alla salvaguardia nonché alla realizzazione di interventi di recupero dei valori paesaggistici e di riqualificazione degli immobili e delle aree degradati o interessati dalle rimessioni in pristino. 6. Le somme introitate dalla Regione a seguito dell'irrogazione delle sanzioni di cui al comma 1 sono iscritte nel bilancio regionale autonomo, parte entrata, nell'ambito del titolo 3, tipologia 200, e destinate nel bilancio regionale autonomo, parte spesa, nell'ambito della missione 9, programma 5, titolo 2, alla salvaguardia nonché alla realizzazione di interventi di recupero dei valori paesaggistici e di riqualificazione degli immobili e delle aree degradati o interessati dalle rimessioni in pristino. 7. Per il triennio 2019-2021, nel bilancio regionale autonomo, parte entrata, nell'ambito del titolo 3, tipologia 200 e parte spesa, nell'ambito della missione 9, programma 5, titolo 2, è assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2019, in termini di competenza e cassa, di euro 5 mila. La medesima dotazione finanziaria, in termini di competenza, è assegnata per ciascuno degli esercizi finanziari 2020 e 2021».

Ad avviso del ricorrente la disposizione impugnata, introducendo un sistema sanzionatorio riferito agli interventi realizzati sugli ulteriori contesti paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettera e), 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), norma che in materia di piano paesaggistico riserva allo Stato l'individuazione di eventuali ulteriori contesti diversi da quelli indicati dall'art. 134 del detto d.lgs. n. 42 del 2004, violerebbe gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

1.2.- Sono, anche, impugnati, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 61, 66, 86 e 93 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018 che, ad avviso del ricorrente, pur nella loro diversità contenutistica, sarebbero accomunati dalla circostanza di non essere riconducibili ai livelli essenziali di assistenza fissati nel piano nazionale dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502).

Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia in proposito che alle Regioni impegnate in piani di rientro dal disavanzo sanitario, come risulta essere la Puglia, è vietato effettuare spese non obbligatorie dall'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2005)» e che l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni in materia di tutela della salute, con particolare riferimento ai profili della gestione del servizio sanitario, trova dei limiti in ragione degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, specie «in un quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (è citata la sentenza n. 104 del 2013).



Pertanto, le disposizioni impugnate, nel disporre l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire livelli di assistenza non essenziali, violerebbero il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica, la cui determinazione è riservata allo Stato dall'art. 117, terzo comma, Cost.

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, infine, l'art. 72 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018, in forza del quale «1. Gli specialisti ambulatoriali a rapporto convenzionale, veterinari e di altre specialità, che alla data del 31 dicembre 2017 svolgevano esclusivamente attività ambulatoriale, i veterinari in regime di convenzione di cui alla legge regionale del 3 agosto 2007 n. 25 (Assestamento e seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007) e personale laureato dirigente di cui alla legge regionale 9 giugno 1987, n. 16 (Norme organiche per l'integrazione scolastica degli handicappati), a convenzione a tempo indeterminato ad esaurimento nell'ambito del servizio sanitario nazionale, a domanda, possono essere inquadrati nei ruoli con il trattamento giuridico ed economico previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro della dirigenza, nei limiti dei posti vacanti nelle dotazioni organiche. Ai fini dell'inquadramento di cui sopra gli interessati devono essere titolari d'incarico a tempo indeterminato non inferiore a trentotto ore settimanali e avere almeno cinque anni di anzianità di servizio nella pubblica amministrazione. 2. Resta fermo il giudizio d'idoneità espletato con le procedure di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 luglio 1997, n. 365 (Regolamento per il giudizio d'idoneità ai sensi dell'articolo 9, comma 8, del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517). 3. L'ingresso nei ruoli determina l'automatica eliminazione dei relativi rapporti convenzionali, pertanto, non comporta riflessi diretti o indiretti a carico del bilancio dell'ente».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, stabilendo il diritto di inquadramento nei ruoli della dirigenza sanitaria del personale indicato, a semplice domanda e senza concorso, si porrebbe in contrasto con l'art. 15, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), il quale prevede, in tema di disciplina della dirigenza medica e delle professioni sanitarie, che «[a]lla dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, disciplinato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484», con conseguente violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera g), Cost.

2.- La Regione Puglia si è costituita in giudizio solo con riferimento alla impugnativa avente ad oggetto l'art. 102 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018, riservata a separata pronuncia.

3.- Con atto depositato il 20 marzo 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, in conformità alla delibera assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 7 marzo novembre 2019, ha rinunciato al ricorso limitatamente all'impugnazione dell'art. 15 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018.

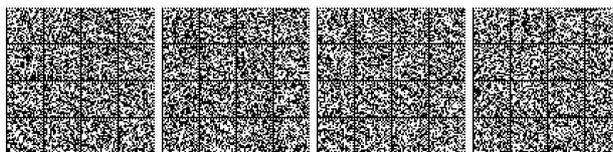
4.- Il ricorrente ha depositato il 3 giugno 2020 una memoria integrativa in cui, dato atto della rinuncia parziale al ricorso in relazione all'impugnazione dell'art. 15 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018, ribadisce la richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale delle altre disposizioni impugnate, evidenziando che l'intervenuta sostituzione, a decorrere dal 30 novembre 2019, dell'art. 72 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018 da parte dell'art. 10 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021) «sembra implicare il riconoscimento della fondatezza del motivo di impugnazione proposto avverso la norma originaria».

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli artt. 15, 61, 66, 72, 86 e 93 della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2018, n. 67, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)».

Va riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe.

2.- È, innanzitutto, impugnato l'art. 15 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018 che, ad avviso del ricorrente, introducendo un sistema sanzionatorio riferito agli interventi realizzati sugli ulteriori contesti paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettera e), 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), norma che in materia di piano paesaggistico riserva allo Stato l'individuazione di eventuali ulteriori contesti diversi da quelli indicati dall'art. 134 del detto d.lgs. n. 42 del 2004, violerebbe gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.



Tuttavia, nelle more del presente giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base dei chiarimenti e delle precisazioni fornite dalla Regione Puglia, ha dichiarato di rinunciare alla relativa impugnazione, con atto depositato il 20 marzo 2019, in conformità alla delibera assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 7 marzo novembre 2019.

Non essendosi la Regione Puglia costituita in giudizio, in relazione alle questioni oggetto del presente esame, l'intervenuta rinuncia determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex multis*, ordinanze n. 202 del 2019, n. 55 del 2018, n. 27 del 2016, n. 199 e n. 134 del 2015), limitatamente alla detta questione.

3.- Sono, inoltre, impugnati gli artt. 61, 66, 86 e 93 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018 che, ad avviso del ricorrente, violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost.

Ciò in quanto alle Regioni impegnate in piani di rientro dal disavanzo sanitario, come la Puglia, sarebbe vietato effettuare spese e stabilire misure sanitarie non riconducibili ai livelli essenziali di assistenza fissati a livello nazionale dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502).

In proposito, questa Corte ha ripetutamente sostenuto che, tanto l'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2007)», quanto l'art. 2, commi 80 e 95, della successiva legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2010)», possono essere qualificati «come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010).

Tali norme, infatti, hanno reso vincolanti per le Regioni gli interventi individuati negli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2005)», finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria e a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato (sentenza n. 91 del 2012).

La Regione Puglia, in particolare, ha stipulato il 29 novembre 2010 un accordo con il Ministro della salute ed il Ministro dell'economia e delle finanze, comprensivo del piano di rientro del disavanzo sanitario (Piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario regionale 2010-2011) ed ha, poi, approvato tale piano con la legge della Regione Puglia 9 febbraio 2011, n. 2 (Approvazione del Piano di rientro della Regione Puglia 2010-2012).

3.1.- Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 61 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018 non è fondata.

La norma regionale impugnata stabilisce che «[n]ell'ambito del Fondo sanitario regionale, con l'adozione del D.I.E.F. è destinata una dotazione finanziaria di euro 400 mila per assicurare il rimborso delle spese delle associazioni di volontariato impegnate nei centri di orientamento oncologico (COro) della Rete oncologica regionale».

Ad avviso del ricorrente, tale misura, come già evidenziato, non rientrerebbe nei livelli di assistenza previsti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017.

Ma, a ben vedere, l'art. 31 (Assistenza sociosanitaria residenziale alle persone nella fase terminale della vita) del menzionato d.P.C.m. prevede, per le persone nella fase terminale della vita, affette da malattie progressive e in fase avanzata, a rapida evoluzione e a prognosi infausta, un complesso integrato di prestazioni, anche infermieristiche, riabilitative e psicologiche, da svolgersi nell'ambito dell'assistenza sociosanitaria territoriale.

A tale specifica disposizione e a tale ambito di assistenza vanno ricondotte anche le attività svolte dalle associazioni di volontariato impegnate nei centri di orientamento oncologico (COro) della rete oncologica della Regione Puglia, in considerazione sia degli scopi delle attività svolte, sia dell'integrazione di tali associazioni nell'apparato organizzativo dell'assistenza territoriale.

In questi termini, deve, quindi, ritenersi che l'art. 61 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018 non venga a determinare un livello superiore di assistenza rispetto a quelli definiti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017.

3.2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 66 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018 è fondata.

La disposizione impugnata stabilisce che «1. Al fine di dare piena attuazione, in aderenza alle previsioni dell'articolo 8 della legge 14 agosto 1991, n. 281 (legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo), alle finalità e ai principi previsti dagli articoli 8 e 9 della legge regionale 5 aprile 1995, n. 12 (Norme per la tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo), e in ragione della necessità di potenziare la lotta al randagismo attraverso la realizzazione e/o ristrutturazione da parte dei comuni di canili sanitari, nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 13, programma 7, titolo 2, è assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio



finanziario 2019, in termini di competenza e cassa, di euro 500 mila. 2. Il finanziamento regionale potrà essere concesso ai comuni che ne faranno richiesta per procedere alla realizzazione e/o ampliamento di canili sanitari, di proprietà comunale nell'ambito del proprio territorio comunale».

Tale misura non può, tuttavia, essere ricondotta ai livelli essenziali di assistenza stabiliti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017 che, infatti, nel suo Allegato 1, lettera D (Salute animale e igiene urbana veterinaria), si limita a prevedere la sterilizzazione dei cani randagi e delle colonie feline. Né, d'altra parte, la disposizione impugnata potrebbe dirsi connotata da una diversa finalità, meramente socio-assistenziale (sentenza n. 94 del 2019).

Ciò emerge dal contenuto della norma e dall'imputazione stessa della spesa, operata dall'articolo impugnato alla missione 13 del bilancio regionale, relativa alla tutela della salute.

La disposizione impugnata, pertanto, stabilendo l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare, in contrasto con gli obiettivi di risanamento del piano di rientro, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost.

3.3.- La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 86 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018 non è fondata.

La disposizione impugnata stabilisce che «[a]l fine di fronteggiare l'aumento della prevalenza dell'incidenza di patologie, disturbi e disagi psicosociali, la Regione impegna i direttori generali delle ASL a potenziare l'assistenza psicologica nei dipartimenti salute mentale (DSM), nei distretti, nei dipartimenti delle dipendenze patologiche, nella riabilitazione dei deficit fisici, psichici e sensoriali e nelle aree ospedaliere critiche», prevedendo che a tale scopo la Giunta regionale destini nel Documento di indirizzo economico-funzionale (DIEF) la somma di un milione di euro nell'ambito dell'utilizzo del Fondo sanitario regionale.

Anche tali prestazioni di assistenza psicologica, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, risultano riconducibili ai livelli essenziali di assistenza definiti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017 e, in particolare, a quelli previsti dagli artt. 28 (Assistenza sociosanitaria alle persone con dipendenze patologiche), 32 (Assistenza sociosanitaria semiresidenziale e residenziale ai minori con disturbi in ambito neuropsichiatrico e del neurosviluppo) e 33 (Assistenza sociosanitaria semiresidenziale e residenziale alle persone con disturbi mentali).

D'altronde, la disposizione impugnata si limita a stabilire la finalità di fronteggiare l'aumento della prevalenza dell'incidenza di patologie, disturbi e disagi psicosociali, rimettendo alla Giunta regionale l'atto di destinazione della somma.

Né, per pervenire a diverse conclusioni, potrebbe considerarsi utile l'argomento dedotto dal ricorrente, ossia che il Programma operativo 2016-2018 della Regione Puglia, attuativo del piano di rientro, non preveda espressamente e specificamente tali azioni, non potendosi ritenere che ciò sia sufficiente per determinare senz'altro una incoerenza della legislazione regionale rispetto agli obiettivi fissati dal piano di rientro dal disavanzo sanitario.

3.4.- La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 93 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018 è fondata.

La disposizione impugnata prescrive che «1. Al fine di potenziare la lotta al randagismo sono concessi contributi straordinari ai comuni per la realizzazione di campagne di sterilizzazione di cani patronali. Per la predetta finalità, nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 13, programma 7, titolo 1, è assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2019, in termini di competenza e di cassa di euro 100 mila. 2. Con deliberazione della Giunta regionale, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità per l'accesso e la rendicontazione delle risorse di cui al comma 1».

Tale misura non può essere ricondotta ai livelli essenziali di assistenza stabiliti dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017 che, infatti, nel suo Allegato 1, lettera D (Salute animale e igiene urbana veterinaria), si limita a prevedere, come già rilevato, soltanto la sterilizzazione dei cani randagi e delle colonie feline.

Sebbene sia possibile ravvisare una connessione tra il fenomeno della diffusione dei cani randagi e la mancata sterilizzazione dei cani di proprietà, nel caso in questione si deve però escludere la portata sociale della disposizione impugnata, la cui riconducibilità all'ambito delle misure di assistenza sanitarie è deducibile dalla stessa imputazione della spesa fatta dalla norma alla missione 13 del bilancio regionale autonomo, relativa appunto alla tutela della salute.

La disposizione impugnata, quindi, disponendo l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare, in contrasto con gli obiettivi di risanamento del piano di rientro, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost.



4.- È, infine, impugnato l'art. 72 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018, in quanto la disposizione, ad avviso del ricorrente, stabilendo il diritto di inquadramento, a semplice domanda e senza concorso, nei ruoli della dirigenza sanitaria per il personale contemplato, si porrebbe in contrasto con l'art. 15, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), il quale prevede, in tema di disciplina della dirigenza medica e delle professioni sanitarie, che «[a]lla dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, disciplinato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484», con la conseguente violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera g), Cost.

4.1.- Occorre preliminarmente rilevare che, nelle more del presente giudizio, è entrata in vigore la legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021). L'art. 10 di detta legge regionale, reca «Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 67», sostituendo il testo dell'art. 72 impugnato con il seguente: «1. Le aziende sanitarie, per far fronte alle prestazioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017 - allegato 1 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), nel rispetto del Piano triennale di fabbisogno di personale approvato da ciascun ente, attivano procedure selettive concorsuali finalizzate all'assunzione nei ruoli del personale dirigente medico/veterinario e dirigente sanitario non medico, valorizzando nei relativi bandi di concorso il possesso di comprovate competenze acquisite nel corso del rapporto convenzionale di cui alla legge regionale del 3 agosto 2007, n. 25 (Assestamento e seconda variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007), nonché le esperienze del personale dirigente di cui alla legge regionale 9 giugno 1987, n. 16 (Norme organiche per l'integrazione scolastica degli handicappati), che presta servizio a convenzione a tempo indeterminato ad esaurimento nell'ambito del servizio sanitario nazionale. 2. Rientrano nelle previsioni di cui al comma 1 coloro che, alla data del 31 dicembre 2018, siano titolari da almeno cinque anni d'incarico convenzionale a tempo indeterminato non inferiore a trentotto ore settimanali nella disciplina messa a bando. 3. L'ingresso nei ruoli determina l'automatica eliminazione dei relativi rapporti convenzionali e pertanto non comporta riflessi diretti o indiretti a carico del bilancio dell'ente».

Rispetto alla previsione di cui alla disposizione impugnata, l'art. 10 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 ha introdotto la previsione di specifiche procedure selettive concorsuali per l'assunzione nei ruoli del personale dirigente medico-veterinario e dirigente sanitario non medico, per cui la detta novella legislativa potrebbe essere considerata soddisfattiva delle pretese fatte valere nel presente giudizio dal ricorrente.

4.2.- Tuttavia, secondo il costante orientamento di questa Corte, la materia del contendere «cessa solo se lo *ius superveniens* ha carattere soddisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e se le disposizioni censurate non hanno avuto medio tempore applicazione» (sentenza n. 68 del 2018; nello stesso senso, tra le più recenti, sentenze n. 140, n. 44 e n. 38 del 2018).

Nel caso in esame, la disposizione è rimasta in vigore per circa undici mesi, precisamente dal 31 dicembre 2018 al 30 novembre 2019.

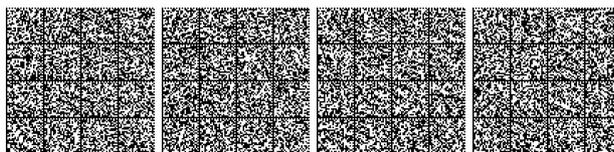
Si tratta di un arco temporale piuttosto ampio, in relazione al quale non sono disponibili informazioni circa l'effettiva applicazione avuta dalla norma, per cui, in assenza della dimostrata ricorrenza di un presupposto imprescindibile per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere, si deve ritenere che persista l'interesse dello Stato alla trattazione della questione.

4.3.- La questione avente ad oggetto l'art. 72 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018 è fondata in riferimento all'art. 97 Cost.

4.4.- Va rilevato che questa Corte ha ripetutamente sostenuto che «la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sentenza n. 40 del 2018; fra le tante, sentenze n. 110 del 2017, n. 7 del 2015 e n. 134 del 2014) e, comunque, sempre che siano previsti «adeguati accorgimenti per assicurare [...] che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico» (sentenza n. 225 del 2010).

In altri termini, le deroghe al principio del pubblico concorso possono ritenersi giustificate solo allorquando «l'area delle eccezioni sia delimitata in modo rigoroso e subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e allo svolgimento di procedure di verifica dell'attività svolta dal dirigente» (sentenza n. 189 del 2011, in conformità, *ex plurimis*, sentenze n. 108 e n. 52 del 2011, n. 195 del 2010, n. 293 del 2009, n. 363 del 2006).

La norma regionale qui impugnata non soddisfa, però, le condizioni che potrebbero giustificare una deroga al principio del pubblico concorso.



Essa, infatti, dispone l'inquadramento nei ruoli della dirigenza sanitaria della Regione del personale considerato sulla base della semplice domanda e a prescindere da una valutazione di professionalità, in palese contrasto con quanto disposto dall'art. 15, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale prevede, in tema di disciplina della dirigenza medica e delle professioni sanitarie, che «[a]lla dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, disciplinato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 484». Inoltre, il mancato ricorso alla selezione concorsuale non trova alcuna ragione giustificatrice nel caso in esame, né con riferimento alle necessità funzionali dell'amministrazione, né con riguardo a peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico.

4.5.- Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 72 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018, per violazione dell'art. 97 Cost.

Resta assorbito ogni altro profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 66, della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2018, n. 67, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e bilancio pluriennale 2019-2021 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2019)»;*

2) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 72 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018 nel testo precedente le modifiche apportate dall'art. 10 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 recante «Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021»;*

3) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 93 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018;*

4) *dichiara estinto il processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018, promossa, in riferimento agli artt. 9 e 117, comma secondo, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*

5) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 61 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;*

6) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 86 della legge reg. Puglia n. 67 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 167

Sentenza 24 giugno - 27 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Stipendi del personale non contrattualizzato - Blocco degli incrementi retributivi dal 2011 al 2015 - Valorizzazione in quiescenza degli emolumenti pensionabili connessi alle classi e agli scatti che sarebbero maturati durante il blocco - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e adeguatezza dei trattamenti pensionistici, nonché di capacità contributiva, anche in relazione a parametri convenzionali - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21, secondo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lettera *b*), e integrato dal decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122, art. 1, comma 1, lettera *a*), primo periodo); legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 256.
- Costituzione, artt. 2, 3, 36, 38, 53 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1; Protocollo n. 12 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, secondo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, dell'art. 16, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, come integrato dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), primo periodo, del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), dell'art. 1, comma 256, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», promossi dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, con ordinanza del 18 gennaio 2019 e dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo, con ordinanza del 13 maggio 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri 104 e 169 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 28 e 43, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione di S. A. M., di P. B. e altri e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;



uditi il Giudice relatore Giovanni Amoroso e gli avvocati Andrea Saccucci per S. A. M., Antonella Patteri per l'INPS, e l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri nell'udienza pubblica del 24 giugno 2020, svolta, ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1) lettere *a*) e *d*), in collegamento da remoto, su richiesta dell'avvocato Andrea Saccucci pervenuta in data 10 giugno 2020 e ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere *a*) e *c*), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 24 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, con ordinanza del 18 gennaio 2019 (r.o. n. 104 del 2019), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, dell'art. 9, comma 21, secondo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, dell'art. 16, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, come integrato dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), primo periodo, del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), e dell'art. 1, comma 256, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

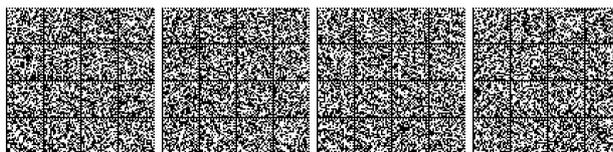
Secondo la Corte dei conti le disposizioni censurate contrasterebbero con l'art. 3 Cost. nella parte in cui «per il personale di cui all'art. 3 del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, cessato dal servizio dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2017, non prevedono la valorizzazione in quiescenza, a far data dalla cessazione dal servizio, degli emolumenti pensionabili derivanti dalle progressioni stipendiali automatiche che sarebbero spettate in relazione alle classi ed agli scatti che sarebbero maturati nel periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2015».

Le questioni sono state sollevate nel procedimento promosso da S. A. M., ufficiale della Guardia di Finanza cessato dal servizio per limiti di età a decorrere dal 26 agosto 2017, contro il Ministero dell'economia e delle finanze, la Guardia di Finanza e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), per ottenere l'annullamento del provvedimento di determinazione della pensione e la conseguente rideterminazione da effettuarsi tenendo conto delle progressioni di carriera maturate nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2011 e il 31 dicembre 2014, nonché delle classi e degli scatti stipendiali maturati nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2011 e il 31 dicembre 2015. L'amministrazione, infatti, aveva considerato come base di calcolo della contribuzione previdenziale la retribuzione percepita nell'intervallo di tempo della vigenza della disciplina censurata.

Il ricorrente ha lamentato che gli effetti della misura, riverberandosi sul trattamento pensionistico, avrebbero assunto carattere permanente, in contrasto con il principio, affermato dalla Corte costituzionale, secondo cui il cosiddetto "blocco retributivo" è costituzionalmente legittimo in quanto presenta carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, in coerenza con lo scopo prefissato, temporalmente limitato, di contenimento della spesa pubblica.

Sotto un diverso profilo, il ricorrente ha denunciato la disparità di trattamento richiamando la speciale disciplina posta dall'art. 11, comma 7, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 94 (Disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, secondo periodo, della legge 31 dicembre 2012, n. 244), secondo il quale «gli ufficiali superiori e gli ufficiali generali sono reinquadrati, a decorrere dal 1° gennaio 2018, nelle rispettive posizioni economiche, tenendo in considerazione gli anni di servizio effettivamente prestato», quindi anche sulla base delle classi e degli scatti maturati nel periodo del cosiddetto "blocco retributivo".

Pertanto S. A. M. ha domandato alla Corte dei conti, in via principale, l'accoglimento della domanda di rideterminazione della pensione, ritenendo possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate. In subordine, ha chiesto di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, secondo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui non prevede la valorizzazione in quiescenza, a far data dalla cessazione dal servizio, degli emolumenti pensionabili derivanti dalle progressioni stipendiali automatiche relative alle classi e agli scatti che sarebbero maturati nel periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2015.



Innanzitutto alla Corte dei conti si è costituita la Guardia di Finanza sostenendo l'irrelevanza ai fini del calcolo della pensione di incrementi stipendiali non effettivamente percepiti e contestando la ricorrenza dei presupposti per sollevare le questioni di legittimità costituzionale, essendosi questa Corte già pronunciata sul punto.

Si è costituito l'INPS, eccependo in via pregiudiziale il difetto di giurisdizione della Corte dei conti quanto alla pretesa del ricorrente al diverso trattamento stipendiale, nonché il difetto di legittimazione passiva dell'Istituto stesso, privo del potere di valutare la legittimità degli atti relativi allo status e al trattamento economico in quiescenza dei dipendenti statali.

All'udienza del 6 novembre 2018, con sentenza parziale n. 1 del 2019, la Corte dei conti, affermata la propria giurisdizione, ritenuta sussistente la legittimazione passiva dell'INPS, ha dichiarato l'ammissibilità del gravame e, ritenuta la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità prospettata da parte ricorrente, ha disposto, con separata ordinanza, la rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

2.- Illustrati i termini del giudizio, il giudice *a quo* osserva che, alla luce del vigente quadro normativo, il ricorrente non può ottenere il computo a fini pensionistici delle classi e degli scatti di stipendio che avrebbe maturato durante la vigenza del blocco retributivo, la cui legittimità costituzionale è stata più volte affermata da questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 96 del 2016).

Il giudice rimettente ricorda che, con la sentenza n. 200 del 2018, la Corte costituzionale ha escluso che il diverso regime pensionistico spettante a seconda che il soggetto sia cessato dal servizio nell'arco temporale della «cristallizzazione» degli incrementi retributivi o dopo la scadenza del quadriennio possa dar luogo a una disparità di trattamento lesiva dell'art. 3 Cost. Tuttavia la Corte dei conti, facendo proprie le argomentazioni svolte dalla parte ricorrente, ritiene che in seguito all'entrata in vigore dell'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 94 del 2017, sia emerso un nuovo e diverso profilo di illegittimità costituzionale poiché tale disposizione avrebbe eliminato retroattivamente gli effetti pregiudizievoli del blocco solo a beneficio degli ufficiali generali e degli ufficiali superiori cessati dal servizio dopo il 1° gennaio 2018, dando luogo a una discriminazione tra categorie omogenee.

Il legislatore, inoltre, avrebbe operato una ingiustificata discriminazione attribuendo rilevanza unicamente alla data del pensionamento, ponendosi in contrasto con quanto affermato con la sentenza n. 200 del 2018, ove si legge che «[u]na volta sterilizzati *ex lege*, per effetto della disposizione censurata, gli automatismi retributivi nel quadriennio in questione, la retribuzione utile ai fini previdenziali è quella risultante dall'applicazione di tale regola limitativa, senza che a tal fine rilevi il momento del collocamento in quiescenza, se nel corso del quadriennio o successivamente alla sua scadenza».

Il rimettente, infine, denuncia la violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza per intrinseca contraddittorietà, assumendo che il contenuto delle disposizioni impugnate, viziate per eccesso di potere legislativo, contrasti con la *ratio* dell'intervento legislativo che - secondo quanto si desume dall'esame complessivo del quadro normativo, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale - va ricondotta alla volontà di contenere la spesa pubblica mediante l'imposizione di un sacrificio temporaneo.

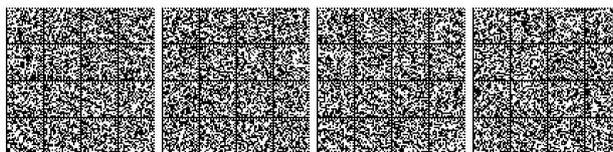
3.- Con atto di intervento depositato in data 30 luglio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto di dichiarare inammissibili e comunque infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

La difesa statale osserva che le censure riguardano in realtà l'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 94 del 2017, norma non impugnata, ma considerata per sostenere l'asserita violazione dell'art. 3 Cost. Muovendo da questa premessa, e affermato il carattere speciale e derogatorio dell'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 94 del 2017 rispetto alla disciplina generale, l'Avvocatura sostiene che il rimettente è incorso in un errore logico nel domandare una declaratoria di incostituzionalità della norma generale. Infatti, l'accoglimento della questione comporterebbe l'eliminazione degli effetti del blocco per tutte le categorie considerate, frustrando così l'intento di contenimento della spesa pubblica che lo stesso giudice riconosce come elemento qualificante dell'intera disciplina.

4.- Con atto depositato in data 29 luglio 2019, si è costituito l'INPS, che ha contestato l'ammissibilità e la fondatezza delle questioni.

Sotto il primo profilo, l'Istituto ha osservato che le questioni sono già state affrontate e risolte dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 200 del 2018.

Nel merito, l'INPS contesta l'interpretazione dell'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 94 del 2017, data dal rimettente, assumendo che «[l]a norma non è affatto finalizzata ad eliminare gli effetti del blocco stipendiale, ma, più semplicemente, a razionalizzare la dinamica retributiva, legata al riordino delle carriere, agganciando la determinazione della retribuzione ad un dato oggettivo, il numero degli anni di servizio effettivo dell'Ufficiale». Si tratterebbe, in altri termini, di una disposizione che prevede un incremento riconducibile al normale sviluppo, nel tempo, della dinamica salariale.



5.- Con atto depositato in data 29 luglio 2019, si è costituito S. A. M., aderendo alla richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale avanzata dal giudice rimettente, per le ragioni e i profili indicati nell'ordinanza.

6.- Con memoria depositata il 31 marzo 2020 il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le proprie difese, evidenziando che, posta l'identità della *ratio legis*, i principi affermati dalla Corte con la sentenza n. 200 del 2018 in relazione all'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010 sono applicabili anche al secondo periodo di tale disposizione.

7.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo, con ordinanza del 13 maggio 2019 (r.o. n. 169 del 2019), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni censurate dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, per violazione degli artt. 2, 3, 36, 38, 53 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 5 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Protocollo n. 12 alla CEDU, firmato a Roma il 4 novembre 2000.

Espongono il rimettente che P. B., S. C., G. N. F., G. M. e M. R., ricorrenti nel giudizio *a quo*, sono cessati dal servizio nel corso del quinquennio 2011-2015. In applicazione delle disposizioni censurate, il Ministero della difesa, quale amministrazione di appartenenza, ha considerato come base di calcolo della contribuzione previdenziale la retribuzione percepita nell'intervallo di tempo della vigenza della disciplina censurata, dunque «sulla base della retribuzione congelata all'ultima classe o scatto maturati prima dell'inizio del “blocco”».

Le questioni sono state sollevate nel procedimento promosso contro il Ministero della difesa e l'INPS per ottenere l'annullamento del provvedimento di determinazione della pensione e la conseguente rideterminazione da effettuarsi «dalla data di cessazione dal servizio o, almeno, dal 1° gennaio 2016, da calcolare comprendendo nella base di computo anche tutti gli automatismi economici spettanti per ed in relazione al quinquennio 2011-2015».

I ricorrenti hanno poi domandato la «remissione degli atti del giudizio alla Corte Costituzionale, per la decisione della questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3, 36, 38, 53 e 117 della Cost., dell'art. 9, comma 21, secondo periodo, del d.l. n. 78/2010 e successive proroghe». Al riguardo hanno lamentato che, interpretando le disposizioni nel senso fatto proprio dall'amministrazione, gli effetti della misura, producendosi anche sul trattamento pensionistico, finiscono per assumere carattere permanente, là dove, per contro, la manovra, diretta al contenimento delle spese per il pubblico impiego, ha superato il vaglio di costituzionalità (sono citate le sentenze n. 154 del 2014, n. 304 e n. 310 del 2013 e l'ordinanza n. 113 del 2014), in quanto connotata da un carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, nonché temporalmente limitato dei sacrifici richiesti.

Infine, i ricorrenti hanno denunciato la disparità di trattamento conseguente all'entrata in vigore dell'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 94 del 2017, che consente solo agli ufficiali generali e agli ufficiali superiori collocati in pensione dopo il 1° gennaio 2018 di ottenere la determinazione della base pensionabile «tenendo in considerazione gli anni di servizio effettivamente prestato», quindi anche sulla base delle classi e degli scatti maturati nel periodo del blocco retributivo.

Segnatamente, le citate disposizioni vengono ritenute in contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost., per manifesta irragionevolezza e per ingiustificata disparità di trattamento in quanto la disciplina ivi contenuta penalizza il personale cessato dal servizio senza salvaguardare, «neppure a fini pensionistici, la posizione del personale “più anziano” e, per ciò accidentalmente incappato nel “blocco” della operatività degli automatismi stipendiali».

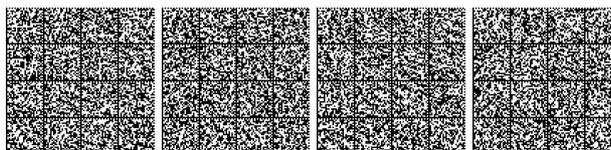
La Corte rimettente richiama poi gli artt. 36 e 38 Cost., in quanto, a parità di posizione maturata, la diversità di trattamento viola il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro, nonché il diritto a un adeguato trattamento pensionistico.

Anche l'art. 53 Cost. sarebbe violato atteso che il blocco stipendiale integrerebbe una fattispecie di tributo anomalo.

Infine la Corte rimettente denuncia la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Prot. addiz. CEDU poiché le disposizioni censurate avrebbero comportato una privazione definitiva «del “bene” costituito dagli incrementi retributivi», nonché in relazione all'art. 1 del Prot. n. 12 alla CEDU, sotto il profilo della discriminazione tra categorie omogenee di soggetti.

8.- Con atto di intervento depositato in data 12 novembre 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale, ha chiesto di dichiarare infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

La difesa statale premette che la questione è già stata affrontata e risolta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 200 del 2018 e che la regola posta dall'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 94 del 2017, è in linea con quanto stabilito nella pronuncia ove, in particolare, si afferma che spetta «al legislatore, nell'esercizio discrezionale delle scelte di politica economica e di compatibilità con l'esigenza di equilibrio della finanza pubblica, prevedere eventualmente [...] la



riliquidazione dei trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti, collocati in quiescenza nel quadriennio del blocco degli incrementi stipendiali, e che nello stesso periodo abbiano conseguito una progressione di carriera o un passaggio a un'area superiore».

Inoltre, la citata disposizione prevede solo che gli ufficiali superiori e generali vengano reinquadrati nelle rispettive posizioni economiche, ma non riconosce il diritto a percepire arretrati. Dunque, va escluso che il legislatore abbia loro consentito, con effetto retroattivo, di sottrarsi alle conseguenze del blocco retributivo.

9.- Con atto depositato in data 12 novembre 2019, si è costituito l'INPS, che ha contestato l'ammissibilità e la fondatezza delle questioni.

Sotto il primo profilo, l'Istituto ha osservato che il rimettente, rinviando alle deduzioni svolte dalla parte, non ha elaborato una motivazione specifica.

Inoltre, posto che la questione è già stata affrontata e risolta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 200 del 2018, l'Istituto osserva che il preteso contrasto con l'art. 2 Cost. sarebbe rimasto comunque privo di motivazione. La presunta violazione dell'art. 36 Cost. è già stata esclusa dalla giurisprudenza costituzionale (si ricordano le sentenze n. 304 e n. 310 del 2013, n. 154 del 2014). La censura relativa all'art. 38 Cost. sarebbe generica in quanto priva di argomentazioni puntuali sull'asserita violazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza della pensione. Anche la prospettata violazione dell'art. 53 Cost. sarebbe viziata dalla genericità. Infine, quanto alla dedotta lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., l'INPS osserva che la legittimità costituzionale del meccanismo posto in essere dal legislatore con il blocco stipendiale, affermata in termini generali dalla Corte, porta a escludere la lesione di altri parametri, peraltro, nella specie, motivata in modo carente.

La questione, poi, sarebbe infondata perché il rimettente ha posto in comparazione situazioni diverse, ossia la posizione di coloro che, alla medesima data, siano ancora in servizio e quella di coloro che, invece, siano già stati collocati in quiescenza. Inoltre, come affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 200 del 2018, non è possibile tenere conto di una retribuzione virtuale, non percepita.

10.- Con atto depositato in data 28 ottobre 2019, si sono costituiti P. B., S. C., G. N. F., G. M. e M. R., aderendo alla richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale avanzata dal giudice rimettente, per le ragioni e i profili indicati nell'ordinanza.

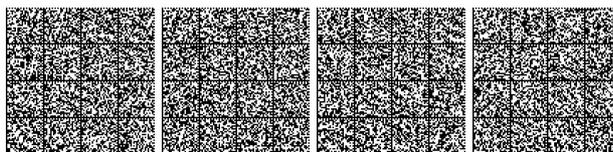
11.- Con memoria depositata il 31 marzo 2020 (comune anche al giudizio di legittimità costituzionale promosso con ordinanza iscritta al n. 104 del r.o. del 2019) il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le proprie difese, dichiarando, inoltre, di aderire alle deduzioni dell'INPS.

12.- Con memoria depositata il 6 aprile 2020, P. B., S. C., G. N. F., G. M. e M. R. hanno replicato alle deduzioni articolate dall'INPS e dal Presidente del Consiglio dei ministri, richiamando, per il resto, quanto esposto con il precedente scritto difensivo.

13.- La sola difesa della parte privata, costituita nel giudizio incidentale promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Lombardia, ha chiesto di decidere la causa in udienza pubblica con le modalità "da remoto" previste dal decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, recante misure per l'emergenza da Covid-19.

Considerato in diritto

1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, con ordinanza del 18 gennaio 2019 (r.o. n. 104 del 2019) ha sollevato questioni incidentali di legittimità costituzionale della disciplina del blocco degli incrementi retributivi sia automatici, sia legati a progressioni nella qualifica, nel quinquennio 2011-2015 e quindi dell'art. 9, comma 21, secondo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, dell'art. 16, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, come integrato dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), primo periodo, del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), nonché dell'art. 1, comma 256, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».



La Corte rimettente lamenta la violazione dell'art. 3 della Costituzione nella parte in cui tali norme non prevedono - per il personale di cui all'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), cessato dal servizio dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2017 - la valorizzazione in quiescenza, a far data dalla cessazione dal servizio, degli emolumenti pensionabili, derivanti dalle progressioni stipendiali automatiche, in relazione alle classi e agli scatti che sarebbero maturati nel periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2015. Il diverso trattamento di quiescenza sarebbe ingiustificato soprattutto in ragione della successiva disciplina del reinquadramento, con rilevanza dell'intero servizio prestato, dettata solo per ufficiali superiori e ufficiali generali dall'art. 11, comma 7, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 94 (Disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, secondo periodo, della legge 31 dicembre 2012, n. 244). Solo per tale personale militare sarebbe previsto il recupero, ai fini pensionistici, degli effetti del blocco stipendiale.

1.1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo, con ordinanza del 13 maggio 2019 (r.o. n. 169 del 2019), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni deducendo - oltre alla violazione dell'art. 3 Cost. - anche quella degli artt. 2, 36, 38, 53 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 5 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Protocollo n. 12 alla CEDU, firmato a Roma il 4 novembre 2000.

Secondo la Corte rimettente sarebbe ingiustificato il diverso trattamento di quiescenza riservato a chi è cessato dal servizio durante l'arco temporale del blocco rispetto a chi, invece, ha conseguito la pensione prima o dopo il blocco, soprattutto se si considera che solo per una parte del personale militare (ufficiali superiori e ufficiali generali) è stato previsto il reinquadramento in virtù del citato art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 94 del 2017. Ciò si risolverebbe in una violazione del diritto a un adeguato trattamento pensionistico, correlato a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato.

Inoltre il blocco stipendiale integrerebbe una fattispecie di tributo anomalo, trattandosi di un prelievo straordinario di parte della retribuzione.

Altresì - secondo la Corte rimettente - i ricorrenti avrebbero subito una privazione del «bene» costituito dagli incrementi retributivi ai quali avrebbero avuto diritto per il quinquennio dal 2011 al 2015, con effetti proiettati anche sul trattamento di quiescenza, e quindi in via definitiva, con conseguente ingiustificato trattamento discriminatorio in violazione delle richiamate norme della CEDU.

2.- I giudizi incidentali promossi con le due ordinanze di rimessione sono strettamente connessi per l'oggetto, stante l'identità delle disposizioni censurate e la parziale sovrapposibilità dei parametri evocati, e quindi vanno riuniti per essere trattati e decisi congiuntamente.

3.- Va preliminarmente rilevata la manifesta inammissibilità della censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Prot. n. 12 CEDU, firmato a Roma il 4 novembre 2000, per l'assorbente ragione della mancata ratifica di tale Protocollo (*cf.* sentenza n. 194 del 2018 con riferimento alla mancata ratifica di un accordo *OIL*).

4.- Per il resto, sono ammissibili le sollevate questioni incidentali di legittimità costituzionale.

Entrambi i giudici rimettenti devono fare applicazione della censurata disciplina sul blocco degli automatismi retributivi nel periodo 2011-2015 per decidere in ordine alla pretesa dei ricorrenti, nei due giudizi principali, di rideeterminazione del trattamento pensionistico con il calcolo anche degli incrementi stipendiali non percepiti nel periodo suddetto.

Nel giudizio principale promosso innanzi alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, il militare ricorrente, ufficiale della Guardia di Finanza, è stato collocato in quiescenza nel 2017 dopo la cessazione degli effetti del blocco.

La Corte rimettente, all'udienza di precisazione delle conclusioni del 6 novembre 2018, si era riservata di decidere anche sulle numerose eccezioni di legittimità costituzionale della disciplina del blocco stipendiale sollevate dalla difesa del ricorrente, che in particolare si rifacevano alle censure già espresse dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Liguria, in una precedente ordinanza di rimessione (ordinanza del 13 gennaio 2017, r.o. n. 71 del 2017). Nelle more della decisione, è stata pubblicata la sentenza n. 200 del 2018 di questa Corte che ha dichiarato non fondate tutte le questioni sollevate in tale precedente ordinanza, di talché la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, investita del giudizio principale, nel pronunciare anche sentenza parziale sulla propria giurisdizione, ha contestualmente sollevato questioni di legittimità costituzionale della disciplina del blocco stipendiale concentrando e focalizzando le sue censure, in riferimento all'art. 3 Cost., essenzialmente in un profilo che in precedenza non era venuto in rilievo e di cui si dirà oltre: quello che chiama in causa la disciplina posta dall'art. 11, comma 7, del d.lgs.



n. 94 del 2017, sul reinquadramento di ufficiali superiori e ufficiali generali. In questa più circoscritta prospettiva - non considerata dalla sopravvenuta decisione di questa Corte (sentenza n. 200 del 2018) - la motivazione della non manifesta infondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale è ampiamente sufficiente, oltre che puntuale.

4.1.- Nel giudizio principale promosso innanzi alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo, i militari ricorrenti, che chiedono anch'essi la rideterminazione del trattamento pensionistico, sono cessati dal servizio nel corso del quinquennio di blocco e quindi parimenti sussiste la rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale.

Anche la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo, nell'enunciare le plurime eccezioni di legittimità costituzionale sollevate dalla difesa dei ricorrenti, tiene conto della sopravvenuta decisione di questa Corte (sentenza n. 200 del 2018). E anch'essa solleva questioni di legittimità costituzionale motivando, soprattutto, sulla asserita disparità di trattamento (art. 3 Cost.) con riferimento all'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 94 del 2017, quanto al previsto reinquadramento, introdotto dopo il blocco stipendiale, solo per gli ufficiali superiori e per gli ufficiali generali; profilo appunto non considerato dalla pronuncia di questa Corte. Ma, seppur in termini molto sintetici ed essenzialmente aderendo alle eccezioni sollevate dalla difesa dei ricorrenti, la Corte rimettente richiama anche gli altri evocati parametri (artt. 2, 36, 38, 53 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Cedu, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 5 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Protocollo n. 12 alla CEDU, firmato a Roma il 4 novembre 2000), assolvendo comunque all'obbligo di motivazione delle censure, che pertanto sono tutte ammissibili.

5.- Nel merito le sollevate questioni di legittimità costituzionale - che costituiscono essenzialmente un seguito di quelle già scrutinate da questa Corte con le sentenze n. 304 e n. 310 del 2013, n. 154 del 2014, n. 96 del 2016, e, da ultimo, con la già richiamata sentenza n. 200 del 2018, tutte di non fondatezza - sono anch'esse non fondate.

6.- Giova premettere che la regola limitativa degli incrementi stipendiali è stata posta dall'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, che stabilisce: «I meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'articolo 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi. Per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti. Per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici. Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

Tutto il pubblico impiego è stato coinvolto da questa articolata regola di conformazione della retribuzione. Infatti, si prevede che per il pubblico impiego non contrattualizzato la retribuzione è determinata senza tener conto né dei meccanismi di adeguamento retributivo - quello di cui all'art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), o altri di progressione automatica degli stipendi - né delle «progressioni di carriera comunque denominate». Simmetricamente, per il lavoro pubblico contrattualizzato si stabilisce che la retribuzione è determinata senza tener conto né delle «progressioni di carriera comunque denominate» (esattamente come per il pubblico impiego non contrattualizzato) né dei passaggi tra le aree, che sono parimenti assimilabili a progressioni di carriera.

È questa la regola complessiva per determinare, in chiave di contenimento della spesa, la retribuzione "spettante" a tutto il pubblico impiego, contrattualizzato e non, nel triennio 2011-2013, regola prorogata all'anno 2014 e poi all'anno 2015. Il blocco è quindi durato complessivamente un quinquennio (dal 2011 al 2015).

7.- Questa ampia manovra diretta al contenimento della spesa per il trattamento stipendiale del pubblico impiego ha superato il vaglio di costituzionalità, innanzi tutto quanto al congelamento delle retribuzioni previsto dal comma 21 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 (sentenze n. 96 del 2016, n. 154 del 2014, n. 310 e n. 304 del 2013; ordinanza n. 113 del 2014).

Questa Corte ha dichiarato non fondate varie questioni di costituzionalità, sollevate con riferimento essenzialmente all'art. 36 Cost. (sentenza n. 304 del 2013). Il legislatore può temporaneamente congelare gli incrementi retributivi che, senza la regola limitativa posta dall'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, sarebbero altrimenti spettati ai pubblici dipendenti, sempre che la retribuzione di risulta assicuri comunque il rispetto del canone di proporzionalità e sufficienza di cui all'art. 36 Cost., che nella fattispecie non risulta violato.



Con riferimento alla stessa disposizione censurata, ha affermato questa Corte (sentenza n. 96 del 2016) che «esigenze di politica economica giustificano interventi che, come quello in esame, comprimono solo temporaneamente gli effetti retributivi della progressione in carriera». Ha, quindi, già ritenuto che la limitazione degli incrementi stipendiali sia tale da non compromettere l'adeguatezza complessiva della retribuzione, sicché non vi è ragione di dubitare della legittimità di questa regola legale conformativa della retribuzione dei pubblici dipendenti.

Analogamente sono state ritenute non fondate le questioni relative alle ricadute "pensionistiche" del blocco stipendiale (sentenza n. 200 del 2018). Il contenimento della retribuzione nel periodo suddetto ha comportato, come conseguenza, che la retribuzione, calcolata con il criterio limitativo in questione, è stata anche la base di calcolo della contribuzione previdenziale ed è quella rilevante al fine della quantificazione del trattamento pensionistico, sia nel generalizzato sistema contributivo, sia in quello residuale ancora retributivo.

Ha osservato questa Corte che il differenziale tra la retribuzione percepita (perché "spettante" in ragione del criterio limitativo suddetto) e quella che altrimenti sarebbe stata percepita dal pubblico dipendente, ove tale criterio non fosse stato applicabile, rappresenta una quota di retribuzione virtuale non rilevante ai fini pensionistici, perché non spettante né percepita. Manca una disposizione che deroghi a tale effetto naturale della limitazione legale della retribuzione spettante nel quinquennio in questione, a differenza di quanto è invece previsto - come eccezione alla regola - da altre disposizioni dello stesso censurato art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, sia al comma 2 (secondo cui la riduzione percentuale delle retribuzioni superiori a una determinata soglia «non opera ai fini previdenziali»), sia al comma 22, quanto alle soppressioni di acconti e conguagli per il personale magistratuale, che parimenti «non opera ai fini previdenziali» e che, comunque, è stata ritenuta costituzionalmente illegittima, perché «eccede i limiti del raffreddamento delle dinamiche retributive» (sentenza n. 223 del 2012).

Né, in generale, per il pubblico impiego è prevista alcuna contribuzione figurativa su tale quota differenziale, altrimenti necessaria ove in ipotesi essa dovesse rilevare ai fini pensionistici.

La ricaduta del blocco stipendiale sui trattamenti di quiescenza - sia che abbia ad oggetto incrementi retributivi automatici, sia che concerna miglioramenti stipendiali per progressioni di qualifica - è quindi proporzionale alla contribuzione previdenziale sulla retribuzione effettivamente percepita dal dipendente e non altera il canone di complessiva adeguatezza delle pensioni di cui all'art. 38, secondo comma, Cost.

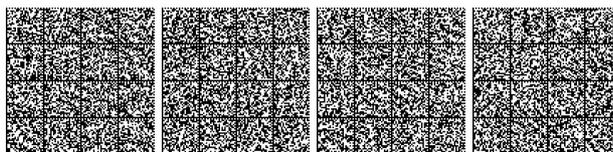
Una volta sterilizzati *ex lege*, per effetto della normativa censurata, gli automatismi retributivi nel quinquennio in questione, la retribuzione utile ai fini previdenziali è quella risultante dall'applicazione della predetta regola limitativa, senza che a tal fine rilevi il momento del collocamento in quiescenza, se nel corso del periodo di blocco o successivamente alla sua scadenza.

8.- Innanzi tutto non è fondata la questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 3 Cost.

Il profilo di novità, in riferimento a tale parametro, che accomuna le due ordinanze di rimessione, è costituito dall'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 94 del 2017.

Entrambe le ordinanze di rimessione focalizzano le loro censure richiamando tale disposizione; la quale, in vero, da una parte non è investita da dubbi di legittimità costituzionale, né d'altra parte può dirsi invocata come *tertium comparationis*, nel senso che le ordinanze di rimessione non sono dirette, in realtà, a estenderne l'ambito di operatività sì da renderla applicabile, nei giudizi principali, anche al fine della (pretesa) riliquidazione del trattamento pensionistico dei ricorrenti. Esse invece invocano tale disposizione per trarre argomento a sostegno della censurata mancata previsione, ritenuta ingiustificata, del ricalcolo, sotto l'aspetto pensionistico, degli incrementi retributivi non percepiti nel periodo del blocco stipendiale come conseguenza permanente della sterilizzazione prevista dalle disposizioni censurate. E infatti, in particolare, l'ordinanza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per l'Abruzzo, evidenzia come la sentenza n. 200 del 2018 di questa Corte abbia affermato che «[s]petterebbe comunque al legislatore, nell'esercizio discrezionale delle scelte di politica economica e di compatibilità con l'esigenza di equilibrio della finanza pubblica, prevedere eventualmente quanto richiede il giudice rimettente: la riliquidazione dei trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti, collocati in quiescenza nel quadriennio del blocco degli incrementi stipendiali, e che nello stesso periodo abbiano conseguito una progressione di carriera o un passaggio a un'area superiore». Evidenzia la Corte rimettente che il legislatore avrebbe in realtà già previsto una misura di riliquidazione dei trattamenti pensionistici proprio nell'art. 11, comma 7, citato, limitandola però - ingiustificatamente, secondo la prospettazione della stessa Corte rimettente - in favore di una specifica categoria di pubblici dipendenti: i militari con qualifica di ufficiale superiore o ufficiale generale in servizio alla data del 1° gennaio 2018.

9.- In realtà così non è perché non c'è stata questa predicata rivalutazione, ai fini pensionistici, degli incrementi retributivi automatici, non percepiti nel periodo del blocco.



Il d.lgs. n. 94 del 2017 è stato adottato sulla base della legge 31 dicembre 2012, n. 244 (Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia). Tale legge di delega ha perseguito l'obiettivo di «realizzare un sistema nazionale di difesa efficace e sostenibile, informato alla stabilità programmatica delle risorse finanziarie e a una maggiore flessibilità nella rimodulazione delle spese, che assicuri i necessari livelli di operatività e la piena integrabilità dello strumento militare nei contesti internazionali e nella prospettiva di una politica di difesa comune europea, per l'assolvimento dei compiti istituzionali delle Forze armate». A tale scopo è stata conferita delega al Governo affinché adottasse, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, due o più decreti legislativi per disciplinare la revisione, in senso riduttivo: *a)* dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa, in particolare con riferimento allo strumento militare, compresa l'Arma dei Carabinieri limitatamente ai compiti militari; *b)* delle dotazioni organiche complessive del personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare nell'ottica della valorizzazione delle relative professionalità; *c)* delle dotazioni organiche complessive del personale civile del Ministero della difesa, nell'ottica della valorizzazione delle relative professionalità.

Il decreto legislativo adottato in attuazione di tale delega (n. 94 del 2017) contiene diverse modifiche e integrazioni al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) e persegue, nel complesso, lo scopo di realizzare l'equiordinazione dell'ordinamento delle Forze armate con quello delle Forze di polizia ad ordinamento civile, secondo i principi e i criteri direttivi contenuti nella legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) (cosiddetta "Riforma Madia"), che prevede analoga delega per le Forze di polizia ad ordinamento civile e militare. Tra gli elementi qualificanti del provvedimento c'è l'istituzione per gli ufficiali «di una carriera unitaria e a sviluppo dirigenziale».

In questo contesto sono state riordinate le categorie di militari e le carriere (art. 1), con disposizioni speciali per alcune categorie (art. 4 e seguenti) ed è stato ridefinito il trattamento economico e previdenziale a regime del personale militare. In particolare è stata rimodulata l'entità degli stipendi del personale militare, dell'indennità integrativa speciale e dell'indennità dirigenziale, le indennità operative, nonché la parametrizzazione dello stipendio agli anni di servizio, come anche è stato ridefinito il meccanismo della progressione economica (rispettivamente agli artt. 1810-*bis*, 1810-*ter*, 1820, 1822, 1811 e 1811-*bis* cod. ordinamento militare).

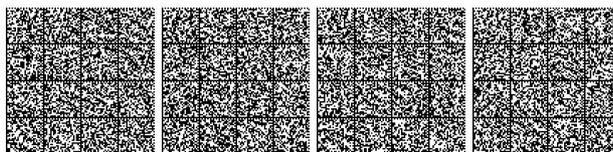
Il decreto legislativo non ha ignorato neppure i profili pensionistici avendo previsto la pensionabilità delle misure economiche suddette (art. 10, comma 2) e ridefinito l'assegno pensionabile (art. 1817 cod. ordinamento militare).

In questo generale contesto riformatore, successivamente integrato dal decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 173 (Disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate, ai sensi dell'articolo 1, commi 2, lettera a, 3, 4 e 5, della legge 1° dicembre 2018, n. 132), che ha dettato norme correttive, non rilevanti ai fini che interessano, si colloca l'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 94 del 2017 che prevede: «In fase di prima applicazione del presente decreto legislativo, gli ufficiali superiori e gli ufficiali generali sono reinquadrati, a decorrere dal 1° gennaio 2018, nelle rispettive posizioni economiche, tenendo in considerazione gli anni di servizio effettivamente prestato, aumentati degli altri periodi giuridicamente computabili ai fini stipendiali ai sensi della normativa vigente e ridotti dei periodi di cui all'articolo 858 del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, e dei periodi di aspettativa per motivi di studio nei casi previsti dalla normativa vigente».

Si tratta di una disposizione transitoria sull'inquadramento stipendiale degli ufficiali generali e ufficiali superiori, a partire dal 1° gennaio 2018, in ragione degli anni di servizio effettivamente prestato e di ogni altro periodo computabile ai fini stipendiali (classi e scatti).

Tale norma - riconducibile al normale sviluppo, nel tempo, della dinamica stipendiale - non è affatto volta a eliminare, per il passato, gli effetti del blocco degli automatismi retributivi, previsto dalle disposizioni censurate, quanto, piuttosto, a razionalizzare, per il futuro, il trattamento economico legato al riordino delle carriere, agganciando la determinazione della retribuzione a un dato oggettivo, qual è il numero degli anni di servizio effettivo dell'ufficiale. Si tratta essenzialmente di un reinquadramento retributivo che non tocca affatto la contribuzione ai fini pensionistici per il periodo del blocco (semmai ci sarebbe solo un'incidenza limitata, e comunque meramente indiretta, quanto alla quota retributiva del trattamento pensionistico nella misura in cui essa ancora residualmente rilevi). In ogni caso si ha che, anche per questa limitata categoria di personale militare (ufficiali superiori e ufficiali generali), rimane che la retribuzione pensionabile nel periodo del blocco stipendiale fa riferimento a quella percepita senza gli automatismi retributivi, sulla quale è destinata a essere calcolata la contribuzione utile al fine della liquidazione della pensione.

Va quindi ribadito, in conclusione, che in nessun caso - salvo disposizioni a carattere straordinario e derogatorio (e tale non è l'art. 11, comma 7, citato) - è possibile ottenere un trattamento pensionistico che prescindendo dalla contribuzione effettivamente versata.



Rimane nella discrezionalità del legislatore - nelle sue scelte di politica economica concernenti il livello dei trattamenti pensionistici nei limiti consentiti dall'esigenza dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico (art. 97, primo comma, Cost.) e nel rispetto dei doveri inderogabili di solidarietà sociale (art. 2 Cost.) - prevedere, come condizione di miglior favore, la riliquidazione dei trattamenti di quiescenza includendo anche la quota di retribuzione che sarebbe spettata ai pubblici dipendenti in assenza del censurato blocco stipendiale.

10.- Parimenti non fondate sono le questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli altri parametri, sollevate dalla sola Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo, in termini assai sintetici, essenzialmente adesivi all'eccezione di illegittimità costituzionale della difesa delle parti ricorrenti.

11.- Non è violato il principio di adeguatezza del trattamento pensionistico (art. 38, secondo comma, Cost.) e di sua proporzionalità alla retribuzione (art. 36, primo comma, Cost.), coniugato al principio di solidarietà sociale (art. 2 Cost.).

Da una parte, al fine di verificare il rispetto di questo principio occorre considerare il trattamento pensionistico complessivo e non già singoli voci retributive, quali quelle costituite, nella fattispecie, dagli incrementi retributivi automatici, congelati per effetto della normativa censurata.

Dall'altra parte, il sistema della previdenza obbligatoria è ispirato a un criterio solidaristico (art. 2 Cost.) e non già esclusivamente mutualistico. È tale connotazione solidaristica che giustifica e legittima l'obbligatorietà della contribuzione previdenziale anche al di là di una stretta corrispondenza, in termini di corrispettività sinallagmatica, con le prestazioni pensionistiche.

Il blocco degli automatismi retributivi e degli incrementi stipendiali in ragione delle progressioni di carriera nel lavoro pubblico, contrattualizzato e non - oggetto delle censure della Corte rimettente - risponde a un'esigenza di contenimento della spesa complessiva per tale personale in modo da assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.).

Questa Corte ha evidenziato che in generale 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). Ha altresì sottolineato che il principio di proporzionalità e adeguatezza dei trattamenti di quiescenza 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» di tale principio (sentenza n. 70 del 2015). D'altra parte, con riferimento a misure di contenimento della spesa per i trattamenti retributivi e pensionistici del personale pubblico, la mancanza di forme di recupero e l'effetto di cosiddetto «trascinamento» nel tempo delle misure di blocco e sterilizzazione costituiscono - in difetto di specifiche disposizioni di segno contrario - conseguenze di tale scelta discrezionale e non irragionevole del legislatore (sentenza n. 250 del 2017).

12.- Neppure è violato l'art. 53 Cost. quanto all'obbligo di concorrere alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva e secondo un criterio di progressività.

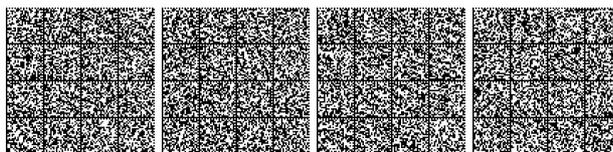
Va ribadito - come già evidenziato da questa Corte (sentenza n. 200 del 2018) - che la censurata disposizione dettata per contenere la spesa per il pubblico impiego (art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010) pone una regola per conformare la retribuzione spettante al pubblico dipendente e non prevede affatto un prelievo straordinario su una retribuzione più elevata, che risulterebbe diminuita in ragione dell'imposizione tributaria. È stata infatti esclusa qualsivoglia valenza tributaria del blocco stipendiale con conseguente infondatezza, in particolare, delle questioni di costituzionalità sollevate sulla base di tale presupposto (sentenza n. 304 del 2013). Ha affermato questa Corte, in tale ultima pronuncia, che «[l]a norma censurata [...] non ha natura tributaria in quanto non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del dipendente pubblico» (in senso conforme, con riferimento alla stessa disposizione, le sentenze n. 96 del 2016 e n. 154 del 2014).

L'articolazione testuale dell'art. 9, comma 21, citato e la sua evidente *ratio* confermano l'esclusione della natura tributaria. Si tratta, invece, di una regola legale conformativa della retribuzione dei pubblici dipendenti nel quinquennio in questione, che integra, temporaneamente e in via eccezionale, la disciplina, legale o contrattuale, del trattamento retributivo per perseguire la finalità di contenerne il costo complessivo.

Analogamente questa Corte (sentenze n. 173 del 2016 e n. 70 del 2015) ha escluso che le misure di blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici abbiano natura tributaria.

13.- Per una ragione analoga neppure è violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Prot. addiz. CEDU.

La normativa censurata non ha comportato la privazione di un "bene" costituito dagli incrementi retributivi sterilizzati perché questi in realtà non sono mai entrati nel patrimonio dei pubblici dipendenti, la cui retribuzione, nel periodo del blocco, non ha cessato di essere, nel complesso, sufficiente e proporzionata alla prestazione lavorativa. È



semmai la riduzione di un trattamento pensionistico che può ricadere nell'ambito applicativo dell'evocata tutela convenzionale (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 19 luglio 2018, Aielli ed altri contro Italia e Arboit ed altri contro Italia), ma non anche il mancato riconoscimento di un più elevato trattamento pensionistico in ragione di una retribuzione non percepita e non spettante.

14.- In conclusione le questioni di legittimità costituzionale vanno dichiarate non fondate in riferimento a tutti gli evocati parametri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, secondo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, dell'art. 16, comma 1, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, come integrato dall'art. 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'art. 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), e dell'art. 1, comma 256, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», sollevate - in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'art. 1 del Protocollo n. 12 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Roma il 4 novembre 2000 - dalla Corte di conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni, sollevate, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle medesime disposizioni sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 38, 53 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 5 agosto 1955, n. 848, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 168

Sentenza 8 - 27 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti conseguenti al crollo di un tratto del viadotto Polcevera nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi - Poteri attribuiti al commissario straordinario per la ricostruzione - Modalità di ripristino del sistema viario e delle altre attività connesse - Obbligo per ASPI, società concessionaria della tratta autostradale interessata, di far fronte alle spese di ricostruzione e di ripristino del sistema viario, comprese quelle per l'esproprio delle aree, ovvero per la conclusione di accordi di cessione con i proprietari degli immobili interessati - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità, non arbitrarietà, buon andamento e imparzialità, e di legalità delle prestazioni patrimoniali, nonché quelli di separazione dei poteri e del giusto processo, del diritto di difesa e della libertà di iniziativa economica - Inammissibilità delle questioni.

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti conseguenti al crollo di un tratto del viadotto Polcevera nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi - Poteri attribuiti al commissario straordinario per la ricostruzione - Modalità di ripristino del sistema viario e delle altre attività connesse - Previsione che ASPI, società concessionaria della tratta autostradale interessata, è tenuta alla consegna al commissario dei tronchi autostradali sul cui esercizio interferiscono i lavori di ricostruzione, con esclusione dell'espletamento delle attività di ripristino e di quelle connesse - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e non arbitrarietà, nonché difetto di istruttoria e di motivazione - Inammissibilità delle questioni.

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti conseguenti al crollo di un tratto del viadotto Polcevera nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi - Poteri attribuiti al commissario straordinario per la ricostruzione - Possibile deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale o derivante dal diritto dell'Unione, comprese quelle sulla contabilità speciale e sulla individuazione delle strutture operative di cui valersi - Preclusione per ASPI, società concessionaria della tratta autostradale interessata e per le società collegate, della partecipazione alla procedura negoziata per la ricostruzione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e non arbitrarietà, nonché difetto di istruttoria e di motivazione - Non fondatezza delle questioni.

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti conseguenti al crollo di un tratto del viadotto Polcevera nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi - Poteri attribuiti al commissario straordinario per la ricostruzione - Necessità di tempestivo avvio dei lavori di demolizione e ricostruzione del ponte, anche in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale o derivante dal diritto dell'Unione - Conseguente esproprio delle aree, ovvero conclusione di accordi di cessione con i proprietari degli immobili, rispettivamente, ad uso abitativo e produttivo - Quantificazione delle relative indennità, a carico di ASPI, società concessionaria della tratta autostradale interessata - Denunciata irragionevolezza e mancanza di adeguata motivazione - Non fondatezza delle questioni.

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti conseguenti al crollo di un tratto del viadotto Polcevera nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi - Poteri attribuiti al commissario straordinario per la ricostruzione - Previsione che il ripristino del sistema viario e delle altre attività connesse sia affidata a uno o più operatori economici diversi da ASPI, società concessionaria della tratta autostradale interessata e da società o da soggetti da quest'ultima controllati o, comunque, a essa collegati - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e non arbitrarietà, nonché del diritto di difesa, della libertà imprenditoriale e di quella della concorrenza, del principio di separazione dei poteri e di quello del giusto processo - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis; 1-bis; 1-ter, comma 1, e 4-bis.
- Costituzione, artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis; 1-bis; 1-ter, comma 1; 4-bis, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, promossi complessivamente dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, con cinque ordinanze del 6 dicembre 2019, iscritte rispettivamente ai numeri da 51 a 55 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Autostrade per l'Italia spa, della Pavimental spa, della Rina Consulting spa e della Pergenova sspa, nonché gli atti di intervento di G. B. e altri e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica dell'8 luglio 2020 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Massimo Luciani, Luisa Torchia e Marco Annoni per Autostrade per l'Italia spa e Pavimental spa, Roberto Damonte per Rina Consulting spa, Paolo Clarizia per Pergenova sspa e Carlo Bilanci per G. B. e altri, e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 dicembre 2019 (reg. ord. n. 51 del 2020) il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 41 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis, e 1-ter, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130.

1.1.- Le norme censurate disciplinano le attività di ricostruzione conseguenti al crollo del viadotto del Polcevera (conosciuto anche come Ponte Morandi), affidandole ad un commissario straordinario.

1.1.1.- Il giudice rimettente premette che, nel giudizio principale, la società ricorrente Autostrade per l'Italia spa (da ora in avanti, anche: ASPI), concessionaria dell'autostrada A10 Genova-Savona, ha impugnato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 ottobre 2018, con cui è stato nominato il dott. Marco Bucci, Sindaco di Genova, come commissario straordinario per la ricostruzione del Ponte Morandi; nonché i decreti dello stesso commissario straordinario per la ricostruzione n. 3, prot. D/2018/3, del 13 novembre 2018; n. 7, prot. D/2018/7, del 19 novembre 2018; n. 11, prot. D/2017/11, del 30 novembre 2018; e n. 13, prot. D/2018/13, del 5 dicembre 2018; oltre ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale. Inoltre, nel giudizio principale, è presentato ricorso per motivi aggiunti per l'annullamento degli ulteriori atti compiuti dal commissario, inerenti all'avvio delle procedure per l'affidamento dei lavori di ricostruzione del viadotto.

1.1.2.- La società ricorrente ritiene che le attività di demolizione e ricostruzione del viadotto del Polcevera siano comprese nel perimetro di competenza esclusiva della concessionaria dell'autostrada, come definito dalle disposizioni della convenzione unica, sottoscritta il 12 ottobre 2007 ai sensi dell'art. 2, commi 82 e seguenti, del decreto-legge



3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, e legificata con l'art. 8-*duodecies*, comma 2, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2008, n. 101.

1.1.3.- La società ricorrente afferma che il d.l. n. 109 del 2018, come convertito, (in forza del quale è stato adottato l'impugnato decreto di nomina del commissario straordinario), conterrebbe una pluralità di disposizioni che violerebbero i diritti e gli obblighi della concessionaria, disciplinati dalla medesima convenzione unica. Nello specifico, la società ricorrente ritiene che le disposizioni di cui all'art. 1, commi 3, 5 e 7, attribuirebbero al commissario straordinario una serie di poteri derogatori della disciplina generale, i quali, attuati attraverso i provvedimenti impugnati nel giudizio principale, avrebbero nel complesso determinato una «spoliazione autoritativa» dei compiti - oltre che dei diritti e degli obblighi - spettanti alla concessionaria dell'autostrada relativamente ai lavori di demolizione e ricostruzione del viadotto. La ricorrente ritiene altresì che la propria posizione sia ulteriormente aggravata dalle disposizioni censurate, le quali prevedono che né la concessionaria, né le società ad essa collegate o da essa controllate possono essere chiamate a curare la realizzazione dei suddetti lavori, imponendo, peraltro, alla medesima concessionaria di versare gli importi per la demolizione e la ricostruzione dell'opera e per gli espropri. Secondo tale ricostruzione, la *ratio* dell'intervento normativo sarebbe rinvenibile nell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, ove si stabilisce che le attività concernenti il ripristino del sistema viario devono essere affidate ad operatori economici diversi dal concessionario del tratto autostradale, «al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali», dal momento che non può escludersi che la stessa concessionaria sia responsabile di un grave inadempimento del rapporto concessorio, derivante dal crollo del Ponte Morandi. La società ricorrente deduce, infine, che le menzionate disposizioni normative, attributive e conformative dei poteri del commissario straordinario, si porrebbero in contrasto con diversi parametri costituzionali.

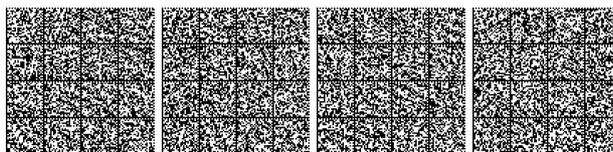
1.1.4.- Il giudice rimettente ritiene le predette questioni di legittimità costituzionale rilevanti e non manifestamente infondate in riferimento agli artt. 3, 24, 41 e 111 Cost.

1.1.5.- Secondo il giudice *a quo* la rilevanza delle stesse sarebbe evidente poiché, conseguentemente alla declaratoria di illegittimità delle disposizioni censurate, attributive dei poteri commissariali, non sussisterebbe più alcuna legittimazione del commissario straordinario, così come non potrebbero essere esercitati i poteri cui si ricollega la lesione denunciata della parte ricorrente. Da ciò - sottolinea il giudice *a quo* - si evince che il giudizio principale non potrebbe essere definito in modo indipendente dalla risoluzione delle menzionate questioni.

1.1.6.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* afferma che le disposizioni censurate rientrerebbero nella categoria delle cosiddette norme provvedimento, per la loro natura e per il loro essere rivolte a soggetti determinati. Detti atti normativi devono pertanto rispettare il principio di ragionevolezza e non arbitrarietà e sono soggetti ad uno stretto scrutinio di costituzionalità.

1.1.7.- Da qui muovono i dubbi di legittimità costituzionale; in primo luogo, in riferimento ai parametri di ragionevolezza, proporzionalità e non arbitrarietà, di cui all'art. 3 Cost. L'impossibilità di escludere la responsabilità della società concessionaria per il crollo del Ponte Morandi, afferma infatti il rimettente, non potrebbe equivalere a provare che la stessa ASPI sia responsabile del mancato assolvimento degli obblighi di manutenzione dell'infrastruttura. Le misure escludenti si baserebbero quindi su un assunto ipotetico e perplesso relativo alla «non certa irresponsabilità» della società concessionaria. La sproporzione di tale esclusione sarebbe peraltro aggravata dal fatto che il legislatore ha imposto alla concessionaria di finanziare l'intervento di ripristino del sistema viario senza predeterminare alcun parametro quantitativo dei costi e senza prevedere la restituzione delle somme versate per gli interventi, nel caso in cui venisse accertata l'assenza di responsabilità di ASPI. L'irragionevolezza della predetta esclusione sarebbe confermata da quanto espresso nel preambolo del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, ove si individua nella più celere ricostruzione dell'infrastruttura l'interesse pubblico perseguito dall'atto normativo censurato. Ad avviso del giudice *a quo*, non è invece possibile evincere una ragione plausibile circa il fatto che tale interesse sia più efficacemente tutelato con l'esclusione della società concessionaria.

1.1.8.- In secondo luogo, il giudice rimettente ritiene che le disposizioni censurate siano misure sostanzialmente punitive nei confronti della società concessionaria. L'esclusione *ex lege* di ASPI dalle attività di demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura rilevarebbe - ad avviso del giudice *a quo* - una violazione dei principi di libertà imprenditoriale e di libertà della concorrenza, tutelati dall'art. 41 Cost. che, in assenza di accertamenti atti a dimostrare la responsabilità dell'evento, non pare giustificata dall'esigenza di tutelare contrapposti interessi di rango costituzionale.



1.1.9.- Da ultimo, l'intento di natura cautelare alla base dell'intervento legislativo, ovverosia escludere un operatore ritenuto inaffidabile e responsabile di un grave inadempimento degli obblighi di manutenzione dell'infrastruttura, avrebbe implicato la necessità di un accertamento concreto circa l'effettiva responsabilità della società concessionaria, che al momento non risulta acclarata in alcuna sede giudiziale. Non prevedendo neppure l'utilizzo di un modulo procedimentale idoneo a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio della società esclusa, le disposizioni censurate si reputano lesive degli artt. 24 e 111 Cost.

1.2.- Nel giudizio incidentale si è costituita in giudizio Rina Consulting spa, parte resistente del giudizio principale, nonché affidataria dell'incarico di coordinamento progettuale, direzione dei lavori, controllo qualità e supporto della struttura commissariale, nell'ambito dei lavori di ricostruzione del Ponte Morandi. La società resistente chiede che le sollevate questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

1.2.1.- Quanto all'inammissibilità delle stesse, la società resistente ritiene che le questioni prospettate siano carenti del requisito della rilevanza, poiché fondate su un erroneo presupposto. Non sarebbe condivisibile, infatti, quanto sostenuto da ASPI nel giudizio principale, relativamente alla lesione di un proprio diritto circa il ripristino del viadotto del Polcevera in virtù dell'art. 3 della convenzione unica. Secondo la resistente, tale assunto non considera che nella convenzione stipulata tra ASPI e il concedente non risulta alcun diritto della concessionaria ad eseguire in modo diretto ed automatico l'opera di ricostruzione di parte del viadotto del Polcevera. Pertanto, le disposizioni della convenzione non avrebbero potuto ingenerare in ASPI alcun affidamento relativo alla predetta ricostruzione.

1.2.2.- Quanto alla non fondatezza, Rina Consulting spa ritiene che, nel caso di specie, la scelta di adottare un decreto-legge in cui si prevede la nomina di un commissario straordinario, vista la gravità della situazione e l'assoluta urgenza di procedere, risulterebbe del tutto ragionevole e conforme al precetto costituzionale.

1.2.3.- Inoltre - argomenta ancora la resistente - anche il principio del legittimo affidamento, pur trovando copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., non si porrebbe in termini assoluti e inderogabili, potendo gli interessi pubblici sopravvenuti esigere interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente anche su posizioni consolidate, con l'unico limite della proporzionalità (è citata la sentenza di questa Corte n. 56 del 2015). Nel caso in esame, ritiene quindi legittima l'esclusione della concessionaria dall'esecuzione delle opere di ripristino del viadotto, anche perché ASPI, nella sua qualità di concessionaria al momento del crollo, si troverebbe ad affrontare procedimenti in sede civile e penale, la cui conclusione sarebbe divenuta imprescindibile e necessaria ai fini di stabilire eventuali responsabilità.

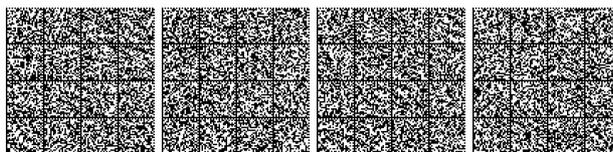
1.3.- Si è costituita in giudizio Autostrade per l'Italia spa, ricorrente nel giudizio principale, insistendo per la fondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

1.3.1.- ASPI preliminarmente ricostruisce le disposizioni della convenzione unica, con particolare riferimento a quelle concernenti gli obblighi e i diritti del concessionario. Da un'analisi delle stesse non si potrebbe dubitare che tutte le attività inerenti alla demolizione e alla ricostruzione del Ponte Morandi rientrino tra quelle comprese nel perimetro di competenza della concessionaria, in quanto afferirebbero al mantenimento della funzionalità dell'autostrada A10 Genova-Savona e alla riparazione tempestiva di quest'ultima. Dovrebbe pertanto essere ASPI ad adempiere ai relativi obblighi posti a suo carico dalla convenzione. Inoltre, la società ricorda che gli artt. 8 e 9 della convenzione porrebbero in capo alla medesima concessionaria l'obbligo di provvedere al mantenimento della funzionalità dell'infrastruttura in concessione e alla sua eventuale riparazione, anche nel caso in cui la concessionaria si renda - in ipotesi - colpevole di un grave inadempimento degli obblighi previsti dalla convenzione unica.

1.3.2.- ASPI sostiene poi l'ammissibilità e la fondatezza di tutte le questioni di legittimità costituzionale.

1.3.3.- La società concessionaria afferma innanzitutto la contrarietà dell'art. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis e dell'art. 1-ter, comma 1, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, all'art. 3 Cost. La società ritiene che le norme censurate trasferirebbero forzatamente al commissario straordinario attività proprie della concessionaria, determinando lo spogliamento di ASPI del potere e dovere di provvedere direttamente - in qualità di concessionario autostradale - all'affidamento delle attività inerenti alla demolizione e alla ricostruzione del ponte, oltre che alle connesse espropriazioni e occupazioni d'urgenza. Inoltre, le disposizioni censurate consentirebbero al commissario straordinario di richiedere ad ASPI le somme necessarie per gli interventi relativi al Ponte Morandi e il ripristino del connesso sistema viario, ivi comprese le somme da corrispondere ai soggetti titolari degli immobili coinvolti in relazione all'esecuzione di tali attività. In tal modo verrebbe lesa una regola generale in ambito di concessioni, secondo la quale il soggetto titolare del potere/dovere di procedere all'affidamento dei lavori e della progettazione relativi alle infrastrutture in concessione sarebbe esclusivamente il concessionario.

1.3.4.- Le norme censurate, prevedendo misure peculiari e altamente afflittive nei confronti di ASPI, non sarebbero neppure sorrette da una valida giustificazione e, anzi, provvederebbero come se fosse già stata definitivamente accertata l'esclusiva responsabilità della società concessionaria. Il legislatore, applicando le menzionate disposizioni ad un



solo rapporto concessorio e ad un solo concessionario, avrebbe così violato i limiti costituzionali che circoscrivono la possibilità di adottare norme provvedimento (sono citate le sentenze di questa Corte n. 114 del 2017, n. 137 del 2009 e n. 2 del 1997).

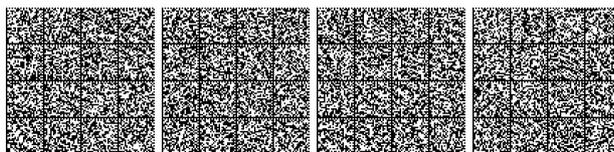
1.3.5.- La portata del prospettato pregiudizio sarebbe aggravata dal fatto che le norme oggetto delle censure intervengono direttamente su pattuizioni negoziali risalenti nel tempo, producendo illegittimi effetti retroattivi su situazioni giuridiche consolidate, con conseguenze irragionevoli e sproporzionate sui diritti acquisiti della concessionaria, nonché compromettendo la certezza del diritto e il legittimo affidamento della stessa società. Invero, il principio dell'affidamento, anche se non espressamente menzionato in Costituzione, troverebbe tutela all'interno del precetto di cui all'art. 3 Cost. In particolare, nei casi in cui la legge ordinaria muti le regole che disciplinano il rapporto tra le parti, come consensualmente stipulato, non sarebbe consentito alla fonte normativa sopravvenuta di incidere irragionevolmente su un diritto acquisito attraverso un contratto regolarmente stipulato, secondo la disciplina al momento vigente (è citata la sentenza di questa Corte n. 108 del 2016).

1.3.6.- Sotto un altro profilo, le disposizioni sarebbero illegittime per irragionevolezza, illogicità e arbitrarietà, nonché per violazione dei principi di imparzialità e non discriminazione. Invero, la ricorrente nel giudizio principale ricorda che sono vietati trattamenti giuridici differenziati irrazionali, non sorretti da una motivazione logica (sono citate le sentenze di questa Corte n. 87 del 2012 e n. 245 del 2007); nel caso di specie, al contrario, nessuna logica sorreggerebbe la scelta legislativa di sottrarre ad ASPI la possibilità di eseguire direttamente le attività di demolizione e ricostruzione, obbligandola al contempo al pagamento delle attività eseguite da altri. L'intento punitivo e indebitamente sanzionatorio della disciplina normativa in esame emergerebbe, peraltro, dalla comparazione con il diverso indirizzo seguito in occasione di simili crolli di infrastrutture autostradali. In dette circostanze le attività di ricostruzione sarebbero sempre state svolte dalla concessionaria senza che alcun dubbio su tale diritto e sui conseguenti obblighi di provvedere sia stato mai sollevato, né alcuna norma speciale o eccezionale adottata in via derogatoria.

1.3.7.- Secondo ASPI, l'arbitrarietà delle norme censurate deriverebbe altresì dall'omissione di un previo procedimento di accertamento delle responsabilità della concessionaria. In tal modo sarebbe violato un principio generale dell'ordinamento, disposto specificamente anche nella convenzione unica, ove si prevede che un eventuale inadempimento deve essere contestato secondo una precisa e articolata scansione procedimentale, con il rispetto di una serie di garanzie. La violazione di dette garanzie procedurali emergerebbe, in particolare, dall'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, con cui si predispose in modo aprioristico e definitivo l'esclusione di ASPI dalla procedura di affidamento dell'opera di ricostruzione, senza alcuna preventiva attività istruttoria in contraddittorio.

1.3.8.- Secondo la difesa di Autostrade per l'Italia spa, la sanzione dell'esclusione dalle gare bandite dal commissario straordinario dovrebbe essere comminata solamente a quegli operatori economici che non possiedono i requisiti richiesti per la partecipazione alla procedura. Da ciò si evincerebbe il contrasto con il parametro costituzionale della proporzionalità, che imporrebbe al legislatore un bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti, affinché non si determini il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e incompatibile con il dettato costituzionale (sono citate le sentenze di questa Corte n. 162 del 2014, n. 87 del 2012 e n. 46 del 1993). Nel caso in esame - secondo ASPI - il legislatore non avrebbe effettuato alcun bilanciamento, omettendo di scegliere, tra più misure appropriate, quella meno restrittiva dei diritti a confronto (sono citate le sentenze di questa Corte n. 56 del 2015 e n. 1 del 2014). La lesione della proporzionalità, di cui all'art. 3 Cost., sarebbe ulteriormente aggravata dal fatto che detto principio è immanente anche all'ordinamento europeo e apparterebbe ai principi generali del diritto dell'Unione europea (sono citate le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, CGUE, 21 luglio 2011, in causa C-2/10 del 2011, Azienda Agro-zootecnica Franchini sarl e altri; 25 febbraio 1988, in causa C-331/88 del 1990, The Queen contro The Minister of Agriculture, Fisheries and Food e The Secretary of State for Health, ex parte Fedesa e altri, e 5 ottobre 1994, in cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362, Antonio Crispoltoni e altri).

1.3.9.- Sotto un ulteriore aspetto, le norme censurate violerebbero i principi di libertà di impresa e di iniziativa economica tutelati dall'art. 41 Cost. Il diritto di ASPI nella gestione della struttura in concessione, provvedendo direttamente alle attività di demolizione e ricostruzione, sarebbe espressione del diritto della medesima società di esercitare la libertà economica e di impresa. Quest'ultima, contrariamente a quanto disposto dalle norme censurate, potrebbe essere limitata solo a condizione che l'apposizione di limiti di ordine generale corrisponda ad un'utilità sociale, la cui individuazione non appaia arbitraria e purché la stessa non sia perseguita in maniera palesemente incongrua dal legislatore (sono citate le sentenze di questa Corte n. 94 del 2013, n. 244 del 2011, n. 152 del 2010 e n. 167 del 2009). In tal senso la già richiamata esclusione di ASPI dalla possibilità di partecipare alla procedura bandita per la ricostruzione del Ponte Morandi si porrebbe in contrasto con il principio di libertà della concorrenza, parimenti garantito dall'art. 41 Cost., anche con riferimento al diritto dell'Unione europea.



1.3.10.- La difesa di ASPI ritiene poi che l'art. 1 commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis, e l'art. 1-ter, comma 1, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, violando i principi di separazione dei poteri, di difesa e del giusto processo, si pongano in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost.

1.3.11.- Anche ammettendo che vi sia stato un accertamento sulle responsabilità di ASPI, la società ricorrente afferma che non spettava comunque al legislatore escludere la concessionaria dalla gestione delle attività di demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura crollata. Detto accertamento, così come l'eventuale irrogazione delle misure sanzionatorie, imputate senza il rispetto dei principi del giusto processo e del diritto di difesa, competerebbe esclusivamente all'autorità giudiziaria o all'autorità amministrativa. Pertanto, poiché le norme censurate pretenderebbero di sostituire con un accertamento *ex lege* - ipotetico e sommario - una definizione delle responsabilità, che avrebbe dovuto invece essere svolta da altre autorità, risulterebbe violato il principio della separazione dei poteri e del principio costituzionale di integrità della funzione giurisdizionale e delle funzioni amministrative. ASPI aggiunge di non essere mai stata ammessa ad alcun contraddittorio prima dell'adozione delle disposizioni censurate, né tantomeno che in suo favore siano state previste le garanzie procedurali disposte dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), o da quelle di cui agli artt. 8 e 9 della convenzione unica.

1.4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità sollevate siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

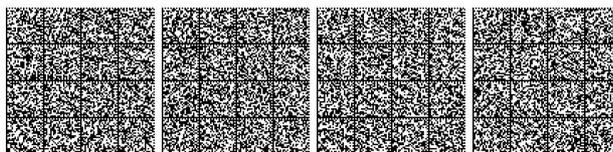
1.4.1.- Preliminarmente, la difesa statale sottolinea come ASPI lamenti, in qualità di concessionaria, la lesione delle prerogative scaturenti dalla convenzione unica, nonostante un'evidente carenza di legittimazione sostanziale. Da una lettura delle disposizioni della menzionata convenzione, infatti, non si potrebbe dedurre che, in casi di eventi gravi come quelli connessi al crollo del viadotto del Polcevera, i lavori di demolizione e ricostruzione costituiscano attività di competenza del concessionario, né che questi possa vantare alcun titolo di preferenza per l'esecuzione di tali attività. Ciò in virtù del fatto che l'art. 3, comma 1, lettera b), della convenzione non potrebbe essere interpretato in modo estensivo alle circostanze in esame, nelle quali è venuta meno la funzionalità dell'infrastruttura, determinando per l'ente proprietario la necessità di ricostruirla *ex novo*. Se così non fosse - continua la difesa statale - la previsione convenzionale citata finirebbe per integrare una sorta di riserva in favore del concessionario, in spregio e in violazione di ogni più elementare regola di diritto interno o dell'Unione europea, in tema di concorrenza e apertura al mercato nel settore delle opere pubbliche. Né lo stesso potrebbe sostenersi riferendosi alle altre clausole convenzionali richiamate dal giudice rimettente, che non sarebbero pertinenti alla presente fattispecie, posto che si riferirebbero o a interventi di ampliamento dell'infrastruttura o a nozioni del diritto dell'edilizia, che comunque non si applicano al caso di esecuzione *ex novo* di opere.

1.4.2.- Quanto ai profili di ammissibilità delle sollevate questioni di legittimità, la difesa statale ritiene che esse debbano essere dichiarate inammissibili per difetto del requisito della rilevanza.

1.4.3.- In primo luogo, viene osservato che l'ordinanza di rimessione richiamerebbe norme che non apparirebbero di immediata applicazione nel giudizio principale. In particolare, la difesa statale ritiene che le disposizioni di cui all'art. 1, comma 8-bis, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, non integrerebbero una lesione della posizione soggettiva di ASPI, poiché quest'ultima non è minimamente contemplata dalla disciplina della richiamata norma. Analogamente si potrebbe argomentare per il comma 8 del medesimo articolo, per il quale può ammettersi una qualche rilevanza solo nella parte in cui la disposizione interferisce con le posizioni giuridiche di ASPI.

1.4.4.- Sempre in punto di rilevanza, l'Avvocatura dello Stato ritiene del tutto erronea l'interpretazione fornita dal giudice rimettente relativamente all'art. 3 della convenzione unica, secondo cui tale norma, riconoscendo il diritto della concessionaria di demolire e ricostruire l'infrastruttura crollata, fonderebbe la legittimazione attiva di ASPI nel giudizio *a quo*. A ben vedere - secondo la difesa statale - sarebbe l'intero impianto convenzionale ad escludere in radice il fondamento della tesi sostenuta da ASPI, in quanto la convenzione non contemplerebbe alcun intervento di demolizione e ricostruzione del Ponte Morandi; quest'ultimo neppure rientrerebbe nell'attività di manutenzione, esplicitamente indicata negli Allegati F1 e F2 della convenzione.

1.4.5.- Infine, sempre a sostegno dell'inammissibilità delle dedotte questioni, la difesa dello Stato si sofferma sull'eccezione del difetto di interesse di ASPI, già sollevata nel giudizio principale ma disattesa dal giudice rimettente la cui evidenza priverebbe di rilevanza le questioni sottoposte allo scrutinio di legittimità costituzionale. Il ricorso presentato da ASPI dovrebbe ritenersi inammissibile poiché privo di effetto lesivo, non avendo la società concessionaria presentato alcuna offerta nelle procedure per l'affidamento delle attività di ripristino dell'infrastruttura. Conseguente-



mente le dedotte questioni di legittimità dovrebbero ritenersi inammissibili perché carenti del requisito della rilevanza, considerato che il giudizio *a quo* potrebbe essere definito sulla base di una pronuncia di inammissibilità che non postula l'applicazione delle norme oggetto di censura.

1.4.6.- Quanto al merito delle questioni, l'Avvocatura dello Stato deduce la non fondatezza di tutte le questioni prospettate.

1.4.7.- In primo luogo, la difesa statale ritiene non fondata la questione in riferimento alla violazione del canone della ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost. Richiamando la giurisprudenza costituzionale in materia di norme provvedimento (sono citate le sentenze n. 114 del 2017, n. 154 del 2013, n. 270 del 2010, n. 137 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995), ricorda che queste ultime devono rispettare limiti di non arbitrarietà e non irragionevolezza della scelta legislativa; pertanto, il sindacato di costituzionalità non potrebbe incidere sull'autonomia del legislatore, vagliando scelte di merito dell'attività normativa (è citata la sentenza di questa Corte n. 66 del 1992). Sarebbe comunque onere del giudice rimettente individuare in modo chiaro e specifico i profili di palese irragionevolezza e arbitrarietà dell'atto indubiato, non potendo basare - come nel caso di specie - le proprie censure su una mera perplessità.

1.4.8.- La difesa statale ritiene parimenti non condivisibile quanto sostenuto dal giudice *a quo* circa l'irragionevole motivo giustificativo della norma censurata, ovvero sia l'ulteriore vantaggio competitivo che la concessionaria avrebbe potuto trarre dall'affidamento dei lavori. Ciò peraltro si porrebbe in contrasto con le direttive europee adottate in materia e con il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), che sanciscono espressamente la piena applicazione, anche a questo settore del mercato, dei principi della concorrenza e dell'evidenza pubblica: in questo senso nessuna situazione legale di monopolio o regime di esclusiva potrebbe impedire all'amministrazione di affidare, con procedure selettive a carattere concorrenziale, la realizzazione, la gestione e la manutenzione di tratti autostradali. Conseguentemente sarebbe del tutto legittima la scelta di ricorrere ad una nuova procedura competitiva per l'affidamento dei lavori del Ponte Morandi, intendendo l'esclusione di ASPI come una fisiologica apertura del mercato.

1.4.9.- L'Avvocatura dello Stato osserva, inoltre, che la scelta del legislatore di escludere ASPI risulterebbe del tutto coerente con la disciplina nazionale, adottata in attuazione della direttiva (UE) 2014/24 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, relativa agli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE. Il riferimento è all'art. 80, comma 5, lettera c), cod. contratti pubblici, che prevede che le stazioni appaltanti escludano dalla partecipazione alle procedure d'appalto gli operatori economici che si siano resi colpevoli di gravi illeciti professionali, quando questi siano tali da renderne dubbia la integrità o l'affidabilità, (è citata la sentenza della CGUE del 3 ottobre 2019, in causa C-267/2018). In questo senso - riporta l'Avvocatura dello Stato - la giurisprudenza amministrativa nazionale interpreta la nozione di grave illecito professionale in termini ampi, al punto che sarebbe sufficiente la pendenza di un procedimento penale per procedere all'esclusione. Tale circostanza sarebbe coincidente con il caso in esame (sono citate le sentenze Consiglio di Stato, sezione quinta, 7 gennaio 2020, n. 70; 20 marzo 2019, n. 1846; 24 gennaio 2019, n. 586 e n. 591; 3 gennaio 2019, n. 72; e sezione terza, 27 dicembre 2018, n. 7231).

1.4.10.- L'opportunità di adottare le norme censurate potrebbe rinvenirsi - secondo la difesa statale - in due ragioni: sia perché le stesse consentono di evitare un possibile conflitto di interessi, sia perché prevengono qualsivoglia distorsione concorrenziale. L'affidamento ad ASPI porrebbe, infatti, la società ricorrente in una posizione privilegiata rispetto agli operatori economici concorrenti sul mercato, in virtù del suo ruolo di concessionaria unica della infrastruttura (è citato il parere del Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, 5 marzo 2019, n. 667, nonché le sentenze del TAR Puglia, sezione terza, 19 luglio 2019, n. 1006 e la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quinta, 19 settembre 2006, n. 5444) e, comunque, con l'esclusione si sfuggirebbe dal rischio di ledere principi enunciati anche dalla Corte di giustizia. A conferma di tale indirizzo - continua la difesa statale - bisognerebbe considerare il carattere recessivo del principio del favor participationis, volto a favorire la più ampia partecipazione alle gare pubbliche, rispetto a quello della par condicio, che imporrebbe l'eguale applicazione delle regole a ciascun concorrente e in relazione a tutte le fasi della procedura.

1.4.11.- Quanto alla presunta illegittimità dell'art. 1, comma 6, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in riferimento al principio di proporzionalità, di cui all'art. 3 Cost., la difesa statale insiste per la non fondatezza della questione. La determinazione delle somme per far fronte alle spese di ricostruzione dell'infrastruttura, che la concessionaria sarebbe tenuta a versare, dovrebbe ritenersi solo provvisoriamente rimessa al commissario straordinario, stante l'urgenza degli interventi in discussione, fatta salva la futura possibilità di conguagli laddove emergesse l'assenza di alcuna responsabilità riconducibile ad ASPI.

1.4.12.- Successivamente la difesa statale afferma la non fondatezza delle questioni sollevate in riferimento all'art. 41 Cost. La libertà di iniziativa economica, infatti, non può intendersi in assoluto, ma è bilanciabile con interessi di pari rango costituzionale. Nel caso di specie, questi ultimi sarebbero riconducibili ad un adeguato impiego delle risorse pubbliche, finalizzato ad ottenere la miglior ricostruzione possibile, salvaguardando al contempo la sicurezza



e l'incolumità di quanti potrebbero utilizzare l'infrastruttura in futuro, nonché assicurando la massima apertura alla concorrenza (è citata la sentenza di questa Corte n. 203 del 2016). In questo senso, la primaria esigenza dell'amministrazione di perseguire la maggior tutela della collettività viene ritenuta di per sé ampiamente adeguata e sufficiente rispetto alla scelta di escludere la società concessionaria dalla partecipazione alle procedure di affidamento dei lavori.

1.4.13.- L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, da ultimo, non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost. Invero, il giudice *a quo*, attribuendo alle norme censurate una finalità punitiva e/o sanzionatoria, ancorché di natura sostanzialmente cautelare nei confronti della società concessionaria, ne avrebbe frainteso la portata. Affermando che non può escludersi una responsabilità della concessionaria relativamente al crollo del Ponte Morandi, il legislatore si limiterebbe a sottolineare una non affidabilità dell'operatore economico escluso. Pertanto, la tesi secondo cui vi sarebbe un intento sanzionatorio, riconducibile alle scelte normative in esame, non sarebbe idonea a sostenere la fondatezza delle prospettate questioni di legittimità. In aggiunta, la difesa statale sottolinea che i parametri costituzionali invocati contengono principi regolatori del giusto processo, non applicabili a procedimenti amministrativi come quello di specie, finalizzato a verificare un eventuale grave inadempimento addebitabile alla società concessionaria (è citata la sentenza di questa Corte n. 71 del 2015).

1.5.- Rina Consulting spa ha depositato memoria, ribadendo le osservazioni già svolte e instando per la declaratoria di inammissibilità o infondatezza delle sollevate questioni. Inoltre ha aggiunto che nel giudizio principale ASPI avrebbe un interesse meramente risarcitorio, con conseguente difetto di rilevanza di ogni questione prospettata, eccezion fatta per quelle relative al censurato art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito.

1.6.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, il 15 giugno 2020, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria, insistendo sulle conclusioni già formulate. Sono riproposti tutti gli argomenti difensivi già sviluppati, in forma di replica alle deduzioni svolte da ASPI. In particolare, si eccepisce l'inammissibilità del ricorso proposto da ASPI avanti al TAR Liguria, posto che la concessionaria non ha presentato offerte nell'ambito della procedura negoziata senza pubblicazione. Inoltre, la difesa erariale ribadisce la congruità delle cause di esclusione della società ricorrente, anche al fine di allargare la competizione tra imprese in un settore che, diversamente da quanto sostenuto dal giudice rimettente, sarebbe oramai pienamente soggetto al principio della concorrenza.

1.7.- ASPI ha a sua volta depositato memoria, ribadendo le conclusioni già rassegnate in atti.

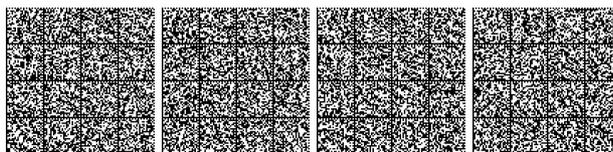
1.7.1.- La società ricorrente, in particolare, insiste sulla ammissibilità di tutte le questioni, anche con riferimento al censurato art. 1, commi 8 e 8-bis, che, contrariamente a quanto dedotto dall'Avvocatura dello Stato, sarebbero certamente lesivi della posizione giuridica della concessionaria, sottraendole compiti di sua spettanza in base alla convenzione.

1.7.2.- Nel merito, ASPI ribadisce che la convenzione la obbligava a riparare il ponte crollato, anche perché sarebbe assurdo che il concedente non avesse inserito una simile clausola nel rapporto. Difatti, in precedenti disastri fu proprio la concessionaria a ricostruire le infrastrutture, come accadde nel 2018 per gli eventi che interessarono il tratto autostradale A14 e inoltre l'A24. Il corrispondente "diritto" ad attivarsi sarebbe stato negato alla concessionaria a causa di una mera presunzione di responsabilità per il crollo del ponte, non sorretta da alcuna evidenza fattualmente e giuridicamente rilevante. Al contrario, tale responsabilità sarebbe stata affermata dalle sole disposizioni censurate, benché non vi sia alcuna traccia dell'inadempimento di Autostrade per l'Italia spa nei documenti a disposizione della parte pubblica. La concessionaria, perciò, non avrebbe potuto essere esclusa in base all'art. 80 cod. contratti pubblici. A maggior ragione, sarebbe costituzionalmente illegittimo che ciò sia avvenuto non con un provvedimento amministrativo della stazione appaltante, preceduto da istruttoria, ma in forza di una arbitraria norma di legge. L'esclusione dalla procedura richiede un sub-procedimento istruttorio che, nel caso di specie, sarebbe del tutto mancato e che è richiesto anche dalle linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione n. 6 del 2016, di attuazione del cod. contratti pubblici, recanti «Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c) del Codice», oltre che imposto dalla giurisprudenza amministrativa ed europea.

1.7.3.- Autostrade per l'Italia spa aggiunge che, salvo che per i contratti sottosoglia, per i quali vige il cosiddetto principio di rotazione, in ogni altro caso va preservata la massima partecipazione alla procedura di gara. L'esclusione avrebbe perciò tutti i requisiti per essere ritenuta una sanzione in senso proprio.

1.7.4.- Quanto poi alle somme che ASPI è tenuta a versare su richiesta del commissario, la concessionaria, dopo avere ribadito le deduzioni già svolte, rimarca che esse sono prive di determinazione legale e, quanto agli espropri, persino superiori al valore di mercato del bene.

1.8.- Rina Consulting spa ha depositato un'ulteriore memoria difensiva, insistendo sulle conclusioni già rassegnate, riportandosi alle difese contenute nell'atto di costituzione e nella successiva memoria.



2.- Con ordinanza del 6 dicembre 2019 (reg. ord. n. 52 del 2020) il TAR Liguria ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 41 e 111 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis e 1-ter, comma 1, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, identiche a quelle iscritte nell'ordinanza di cui al reg. ord. n. 51 del 2020.

2.1.- Nel giudizio principale, la società ricorrente Autostrade per l'Italia spa ha impugnato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 ottobre 2018, con cui è stato nominato il dott. Marco Bucci, Sindaco di Genova, come commissario straordinario per la ricostruzione del Ponte Morandi; nonché i decreti dello stesso commissario straordinario per la ricostruzione n. 3, prot. D/2018/3, del 13 novembre 2018; n. 5, prot. D/2018/5, del 15 novembre 2018; e n. 6, prot. D/2018/6, del 16 novembre 2018; oltre ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale. Inoltre, nel giudizio principale, è presentato ricorso per motivi aggiunti per l'annullamento degli ulteriori atti compiuti dal commissario, inerenti all'avvio delle procedure per l'affidamento dei lavori di ricostruzione del viadotto, affidati a società terze.

2.2.- Si è costituita in giudizio Pergenova scpa, resistente nel giudizio principale, nonché aggiudicataria degli appalti dei lavori di ricostruzione necessari al ripristino strutturale del viadotto del Polcevera, chiedendo che le sollevate questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, comunque, manifestamente infondate.

2.2.1.- Quanto all'inammissibilità delle dedotte censure, la società resistente afferma che le stesse sarebbero carenti del requisito della rilevanza per manifesto difetto di giurisdizione del giudice *a quo*.

2.2.2.- Sarebbe infatti pacifico in giurisprudenza che, in tema di concessioni di servizi pubblici, le controversie riguardanti la fase esecutiva del rapporto siano devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, al quale spetta giudicare sugli adempimenti e gli inadempimenti, con un'indagine diretta a determinare l'esatta estensione dei diritti e degli obblighi dell'amministrazione e del concessionario (è citata la sentenza della Cassazione, sezioni unite, del 18 dicembre 2018, n. 32728). Nel caso di specie, posto che la pretesa della società concessionaria ASPI consisterebbe nell'adempimento di obblighi convenzionali, tra i quali la ricostruzione del viadotto, il petitum inciderebbe su un diritto soggettivo che si assume inadempito da parte del concedente, con la conseguenza che la giurisdizione spetterebbe al giudice ordinario.

2.2.3.- Sempre in riferimento alla rilevanza, la società resistente ritiene che le questioni sollevate debbano essere dichiarate inammissibili in quanto ASPI sarebbe del tutto priva di legittimazione. Il rapporto obbligatorio derivante dalla convenzione non verrebbe infatti in rilievo nella fattispecie della ricostruzione dell'infrastruttura crollata, trattandosi di una situazione di gravissima emergenza sociale, ambientale ed economica. Le misure per farvi fronte sarebbero inevitabilmente incompatibili con le procedure previste dalla richiamata convenzione unica già richiamata (punto 1.1.2.).

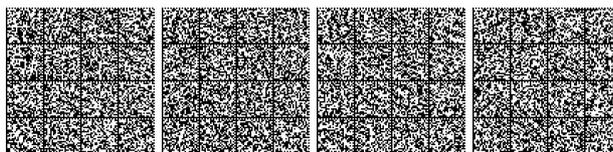
2.2.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, Pergenova scpa afferma che, in virtù della giurisprudenza costituzionale in tema di norme provvedimento, sarebbe inconferente il richiamo operato dal giudice *a quo* alla convenzione e all'obbligo di riparazione delle infrastrutture, poiché, nel caso di specie, ci si troverebbe dinanzi ad una ricostruzione *ex novo* dell'intero viadotto. Non coglierebbe nel segno neppure il richiamo relativo al grave inadempimento disciplinato dall'art. 8 della convenzione, il quale andrebbe letto congiuntamente al successivo art. 9, relativo alla decadenza. Tale disposizione, prevedendo un *iter* particolarmente gravoso, sarebbe incompatibile e inadeguata alle ragioni di urgenza specificate nel preambolo del d.l. n. 109 del 2018, come convertito. L'esclusione di ASPI sarebbe quindi pienamente legittima, poiché motivata da ragioni di urgenza, ispirate alla più rapida soluzione di una crisi di natura economica e sociale.

2.2.5.- Parimenti, la società resistente ritiene che non vi sarebbe alcuna violazione del principio di proporzionalità, posto che l'esigenza di salvaguardare le prerogative del concessionario, nascenti dalla convenzione unica, recederebbe dinanzi alla preminente esigenza di ripristinare il collegamento viario interrotto. Nemmeno vi sarebbe una violazione del principio di proporzionalità in riferimento all'art. 1, comma 6, del censurato decreto-legge, relativo all'addebito al concessionario delle spese di ricostruzione dell'infrastruttura. Tale disposizione prevede infatti una clausola di salvaguardia in punto agli accertamenti futuri, giudiziari e amministrativi, non determinando a carico della concessionaria alcuna presunzione di responsabilità definitiva.

2.2.6.- Pergenova scpa ritiene altresì infondate le questioni di legittimità prospettate in riferimento all'art. 41 Cost. L'applicazione della concessione si porrebbe infatti in aperto contrasto con la preminente esigenza di realizzare l'infrastruttura nel più breve tempo possibile (è citata la sentenza di questa Corte n. 203 del 2016).

2.2.7.- Da ultimo, la società resistente insiste per la non fondatezza delle questioni di legittimità sollevate in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost. Il fondamento della normativa censurata lascerebbe impregiudicato ogni accertamento sulla responsabilità dell'evento del crollo e sul titolo in base al quale sostenere i costi di ripristino della viabilità. I parametri costituzionali invocati, inoltre, assicurano il principio del giusto processo, e non sarebbero conseguentemente applicabili a semplici procedimenti amministrativi.

2.3.- Si è costituita in giudizio Autostrade per l'Italia spa, insistendo per la fondatezza delle questioni sollevate, con atto avente tenore identico a quello depositato nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020.



2.4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, reiterando le osservazioni già svolte, con atto di intervento avente tenore identico a quello depositato nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020.

2.5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria dal contenuto identico a quella depositata nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020, ribadendo l'inammissibilità o, comunque, la non fondatezza delle prospettate questioni di legittimità.

2.6.- ASPI, con memoria identica a quella depositata nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020, ha ribadito le conclusioni già rassegnate in atti, insistendo per la fondatezza delle dedotte questioni.

2.7.- Pergenova spa ha depositato memoria, instando per la declaratoria di inammissibilità o, comunque, per l'infondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, riproponendo le medesime difese proposte nell'atto di costituzione.

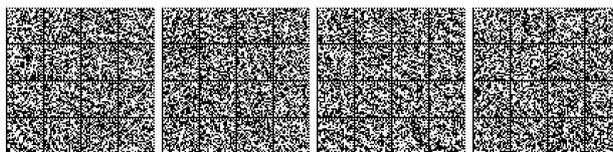
3.- Con ordinanza del 6 dicembre 2019 (reg. ord. n. 53 del 2020) il TAR Liguria ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41 e 111 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito.

3.1.- Il giudice rimettente premette che, nel giudizio principale, la società ricorrente Pavimental spa ha impugnato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 ottobre 2018, con cui è stato nominato il dott. Marco Bucci, Sindaco di Genova, quale commissario straordinario per la ricostruzione del Ponte Morandi; nonché i decreti da questi adottati n. 3 del 13 novembre 2018, prot. D/2018/3; n. 5 del 15 novembre 2018, prot. D/2018/5; e n. 6 del 16 novembre 2018, prot. D/2018/6; oltre ad ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale. Inoltre Pavimental spa ha presentato quattro ricorsi per motivi aggiunti: 1) un primo ricorso per l'annullamento dei decreti del commissario straordinario per la ricostruzione n. 18 del 14 dicembre 2018, prot. D/2018/18, e n. 19 del 18 dicembre 2018, prot. D/2018/19; 2) un secondo ricorso per l'annullamento dei decreti del medesimo commissario n. 1 del 12 gennaio 2019, prot. D/2019/1; n. 5 del 15 novembre 2018, prot. D/2018/5; 3) un terzo ricorso per l'annullamento, unitamente ai citati decreti, dei decreti n. 18 del 14 dicembre 2018, prot. D/2018/18, e n. 19 del 18 dicembre 2018, prot. D/2018/19, della relazione unica del commissario straordinario sulla procedura di aggiudicazione dell'appalto di demolizione, di quella sulla procedura di aggiudicazione dell'appalto di costruzione, di tutti gli atti e i verbali relativi alla procedura di aggiudicazione dell'appalto di lavori per la realizzazione di tutte le opere per la demolizione e la ricostruzione del viadotto del Polcevera; 4) un quarto ricorso per l'annullamento delle schede di valutazione delle offerte presentate nell'ambito della procedura per l'affidamento delle attività di demolizione e ricostruzione del viadotto del Polcevera e della tabella sinottica riepilogativa nelle offerte n. 12, n. 15, n. 17, n. 25, n. 27, n. 32 e n. 33.

3.1.1.- L'ordinanza di rimessione premette ancora che Pavimental spa, società partecipata per il 20 per cento dalla società concessionaria ASPI, alla quale è collegata ai sensi dell'art. 2359, comma 3, cod. civ., a seguito del crollo del Ponte Morandi - per effetto dell'introdotta art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito - non è stata chiamata dal commissario straordinario a curare i lavori di demolizione e ricostruzione del menzionato viadotto, nonostante avesse presentato tempestivamente domanda a partecipare alla avviata consultazione di mercato. La ricorrente nel giudizio principale deduce quindi che l'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, conformativo dei poteri del commissario straordinario, si porrebbe in contrasto con diversi parametri costituzionali evocati.

3.1.2.- In primo luogo, il giudice *a quo* ritiene le predette questioni rilevanti, considerando che la norma censurata avrebbe conformato i poteri del commissario straordinario nel senso della predeterminata esclusione della società ricorrente. Laddove le censurate disposizioni fossero ritenute costituzionalmente illegittime verrebbe quindi inevitabilmente inficiato *in parte qua* il provvedimento di nomina dello stesso commissario straordinario, nonché tutti gli atti della procedura di affidamento dei lavori di demolizione e ricostruzione.

3.1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente osserva che la norma censurata si porrebbe in contrasto con i principi di ragionevolezza, proporzionalità e non arbitrarietà, di cui all'art. 3 Cost., nella parte in cui la disposizione censurata stabilisce che il ripristino del sistema viario dev'essere affidato dal commissario straordinario ad un soggetto diverso dal concessionario del tratto autostradale in cui si è verificato il crollo o, comunque, diverso da soggetti a lui riconducibili (siano esse società controllate o collegate). Ciò «anche al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali e, comunque, giacché non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento, di grave inadempimento del rapporto concessorio». I richiamati profili di irragionevolezza sarebbero - secondo il giudice *a quo* - ancora più evidenti in riferimento alla società Pavimental spa, stante la sua totale estraneità al crollo del viadotto del Polcevera e considerando che la predetta ricorrente non ha alcuna diretta titolarità di concessioni autostradali.



3.1.4.- In secondo luogo, il giudice rimettente ritiene che la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con i principi di libertà imprenditoriale e di libertà della concorrenza, tutelati dall'art. 41 Cost., comportando nei confronti di un singolo operatore economico una eccessiva restrizione della libertà di iniziativa economica, che non arreherebbe apprezzabili utilità alle attività del commissario straordinario. Tale limitazione, inoltre, non troverebbe alcuna giustificazione nell'esigenza di tutelare contrapposti interessi di rango costituzionale.

3.1.5.- Inoltre l'intento di natura cautelare alla base dell'intervento del legislatore - secondo il giudice *a quo* - avrebbe dovuto presupporre un accertamento, quantomeno sommario, della responsabilità della società concessionaria, nonché l'esplicitazione dei motivi per cui la ritenuta inaffidabilità di ASPI dovrebbe riverberarsi anche su una società ad essa collegata. Non disponendo un modulo procedimentale idoneo a garantire il diritto di difesa ed un effettivo contraddittorio, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 111 Cost.

3.2.- Si è costituita in giudizio Pavimental spa, ricorrente del giudizio principale, chiedendo a questa Corte accogliere le sollevate questioni di legittimità costituzionale.

3.2.1.- La società ricorrente sostiene che le censure del giudice *a quo* siano da ritenersi certamente ammissibili, avendo egli assicurato la piena contezza dei fatti di causa e indicato il nesso di rilevanza, motivandolo in maniera specifica e articolata. Il TAR Liguria avrebbe peraltro individuato il perimetro delle questioni, sia nei motivi, sia nel petitum, argomentando in modo chiaro e preciso sulla non manifesta infondatezza.

3.2.2.- Quanto al merito, Pavimental spa sostiene che l'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, violerebbe l'art. 3 Cost. Tale decreto-legge, ritenuto una legge provvedimento, introdurrebbe, attraverso la norma censurata, una vera e propria sanzione nei confronti della società ricorrente, non distinguendo la posizione di quest'ultima da quella della società concessionaria ASPI. Ciò senza che alcuna responsabilità legata al crollo del Ponte Morandi sia stata ancora accertata e senza minimamente considerare l'estraneità di Pavimental spa da tale evento. Peraltro, viene ribadito, la società ricorrente è un'impresa di costruzioni che non avrebbe potuto conseguire dall'esecuzione dei lavori al viadotto del Polcevera alcun vantaggio rispetto al sistema delle concessioni autostradali.

3.2.3.- Sotto un ulteriore profilo, Pavimental spa afferma che la sua esclusione dalle attività di progettazione, demolizione e ricostruzione del Ponte Morandi avrebbe inciso in misura del tutto sproporzionata e senza alcun bilanciamento tra gli interessi coinvolti, rilevandosi una misura sanzionatoria eccessivamente afflittiva, oltretutto ingiustificata, derivando unicamente dal fatto di essere una società collegata alla concessionaria. Difatti, la sanzione dell'esclusione dalle procedure di gara dovrebbe essere comminata solamente agli operatori economici che non possiedono i requisiti richiesti dalle norme per la partecipazione alla procedura avviata dopo il crollo del ponte.

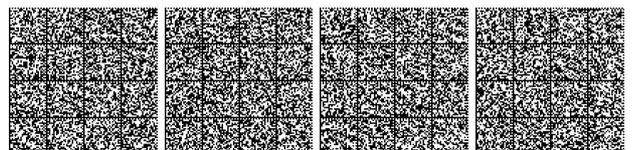
3.2.4.- La norma censurata limiterebbe altresì in modo irragionevole, arbitrario e sproporzionato la libertà di impresa e di iniziativa economica di Pavimental spa. L'esclusione dalle procedure di affidamento dei lavori della società ricorrente, senza alcuna valutazione preventiva circa l'assenza dei requisiti di partecipazione, sarebbe una ulteriore prova del contrasto dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, con il principio della libertà della concorrenza, garantito anch'esso dall'art. 41 Cost. (è citata la sentenza di questa Corte n. 314 del 2009).

3.2.5.- Pavimental spa, ritenendo condivisibili le considerazioni svolte dal giudice *a quo*, sostiene che l'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, si ponga anche in contrasto l'art. 111 Cost., per la lesione delle garanzie del giusto processo e del diritto di difesa. Tali violazioni sarebbero ancora più gravi se osservate dal punto di vista della medesima società ricorrente, in quanto dovrebbe spettare esclusivamente all'autorità giudiziaria e all'autorità amministrativa l'eventuale applicazione di misure sanzionatorie a soggetti estranei all'evento alla base della menzionata esclusione.

Il principio dell'equo processo troverebbe tutela anche in una dimensione europea, in quanto presente nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, in forza dell'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993; inoltre, esso troverebbe espresso riconoscimento negli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nonché nell'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 legge 4 agosto 1955, n. 848 (è citata la sentenza della CGUE, sentenza 26 giugno 2007, in causa C-305/05).

3.3.- Si è costituita in giudizio Pergenova scpa, resistente nel giudizio principale, nonché aggiudicataria degli appalti dei lavori di ricostruzione del Ponte Morandi, chiedendo, con atto sostanzialmente coincidente con quello depositato dalla parte nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 52 del 2020, che le dedotte questioni di legittimità siano dichiarate inammissibili o, comunque, manifestamente infondate.

3.3.1.- In aggiunta a quanto già illustrato, Pergenova scpa afferma che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, che escluderebbe Pavimental spa dalla possibilità di rimanere affidataria delle opere di demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura, poiché controllata da ASPI, sarebbe



priva del requisito di rilevanza. Da un esame degli atti della procedura negoziata emergerebbe, infatti, che nessuno di questi avrebbe disposto l'esclusione di Pavimental spa. Al contrario, la proposta presentata da quest'ultima sarebbe stata valutata; ciò sarebbe evidente alla stessa società, dal momento che con il terzo e quarto ricorso per motivi aggiunti ha contestato proprio l'esito di tale valutazione.

3.4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per la declaratoria di inammissibilità o infondatezza delle questioni, sulla base di argomentazioni aventi analogo tenore a quelle esposte nell'atto di intervento depositato nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020.

3.5.- In aggiunta a quanto già esposto, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità delle questioni di costituzionalità prospettate per difetto del requisito di rilevanza. Gli atti del giudizio *a quo* dimostrerebbero che Pavimental spa non sarebbe destinataria di alcun provvedimento di esclusione dalla procedura per l'affidamento delle attività di ripristino del viadotto crollato; la sua offerta avrebbe infatti ottenuto una valutazione di merito da parte della stazione appaltante. Conseguentemente il ricorso introduttivo dinanzi al TAR Liguria sarebbe inammissibile nella parte in cui contesta un'esclusione che in concreto non è avvenuta, difettando il provvedimento di un effetto concretamente lesivo. Dette considerazioni dovrebbero inevitabilmente riverberarsi sulle dedotte questioni di legittimità, essendo il giudizio *a quo* suscettibile di essere definito sulla base di una pronuncia di inammissibilità che non postula l'applicazione della norma oggetto di censura.

3.6.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria di analogo tenore a quella presentata nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020, insistendo sulle conclusioni già formulate.

3.6.1.- Sono riproposti tutti gli argomenti difensivi già sviluppati; quanto a Pavimental spa, si sostiene che essa non sia stata esclusa in applicazione dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, ma a causa dell'ineadeguatezza dell'offerta presentata.

3.7.- Pavimental spa ha depositato memoria dal contenuto analogo a quella di Autostrade per l'Italia spa, per le parti di comune interesse.

3.8.- Anche Pergenova scpa ha depositato memoria di analogo tenore a quella depositata nel giudizio iscritto al reg. ord. 52 del 2020, reiterando le osservazioni già svolte.

4.- Con ordinanza del 6 dicembre 2019 (reg. ord. n. 54 del 2020) il TAR Liguria ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis, e 1-ter, comma 1, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito.

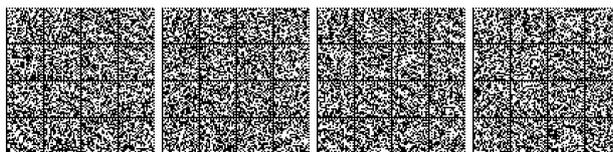
4.1.- Il giudice rimettente premette che, nel giudizio principale, la società ricorrente Autostrade per l'Italia spa ha impugnato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 ottobre 2018, con cui è stato nominato il dott. Marco Bucci, Sindaco di Genova, quale commissario straordinario per la ricostruzione del Ponte Morandi; nonché il decreto e la nota dello stesso commissario straordinario, identificati rispettivamente come n. 17, prot. D/2018/17, del 14 dicembre 2018 e prot. n. CC.2018.374, del 21 dicembre 2018; oltre ad ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale.

4.1.1.- Il giudice rimettente ritiene rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale delle norme censurate in riferimento ai parametri evocati.

4.1.2.- In ordine all'ammissibilità delle sollevate questioni, il giudice *a quo* afferma che le disposizioni censurate rappresentano il complesso delle norme attributive e conformative della legittimazione pubblica e del potere del commissario straordinario, in assenza delle quali egli non avrebbe potuto adottare il decreto e le note, oggetto del giudizio principale. Attraverso i predetti atti, adottati in applicazione del censurato art. 1-ter, comma 1, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, il commissario straordinario per la ricostruzione ha chiesto ad Autostrade per l'Italia spa di consegnare provvisoriamente un tratto di autostrada in concessione, la cui disponibilità si è resa necessaria per l'esecuzione dei lavori del Ponte Morandi.

4.1.3.- Quanto al merito delle questioni, oltre a riproporre argomenti già illustrati nelle precedenti ordinanze (reg. ord. numeri 51, 52 e 53 del 2020), rispettivamente agli oggetti e ai parametri comuni, il giudice *a quo* aggiunge che le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto con gli artt. 23 e 97 Cost. Secondo il rimettente, il legislatore non avrebbe proceduto ad un sufficiente e idoneo accertamento della responsabilità di ASPI e, conseguentemente, non sarebbe stato in grado di giustificare l'adozione delle norme censurate. Queste ultime, considerata la loro specificità oggettiva e soggettiva, nonché la loro capacità lesiva, integrando misure sanzionatorie, sarebbero legittime solo se supportate da un interesse pubblico, ritenuto del tutto assente nel caso di specie.

4.1.4.- Il giudice *a quo* ritiene inoltre che le menzionate disposizioni si pongano in contrasto con i principi di separazione dei poteri, di difesa e del giusto processo, tutelate dagli artt. 24, 102, 103 e 111 Cost. In particolare, in riferimento agli artt. 102 e 103, primo comma, Cost., il giudice rimettente sostiene che, salve previsioni specifiche che devono



preesistere ai provvedimenti da adottare, l'attività giurisdizionale - nella declinazione concernente l'accertamento di responsabilità civili, penali o anche amministrative, e la conseguente attività sanzionatoria - debba essere esercitata esclusivamente dai giudici e, nel caso, dagli organi di giustizia amministrativa. Il legislatore, nel caso in esame, ricorrendo ad una legge provvedimento dal carattere evidentemente sanzionatorio, avrebbe invece esercitato un potere di accertamento che non gli competeva, in lesione ai predetti parametri costituzionali, obliterando peraltro le garanzie processuali di cui agli artt. 24 e 111, primo comma, Cost.

4.1.5.- Da ultimo, il giudice *a quo* ritiene che anche il censurato art. 1-ter, comma 1, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, affidando al commissario straordinario il compito di individuare tronchi autostradali funzionalmente connessi al viadotto del Polcevera, sia partecipe degli stessi vizi di legittimità sopra illustrati. La ritenuta illegittimità costituzionale delle disposizioni citate - osserva il rimettente - comporterebbe automaticamente l'illegittimità costituzionale del richiamato art. 1-ter, trattandosi di una disposizione giustificata alla luce della privazione ad ASPI del potere di eseguire le opere di ripristino viario. Conseguentemente il giudice rimettente ritiene che, qualora venissero ritenute fondate anche solo parzialmente le censure prospettate nei confronti delle altre disposizioni censurate, la norma in esame sarebbe illegittima per mancanza di utilità, essendo i tronchi autostradali accessori necessariamente strumentali allo svolgimento delle attività connesse al ripristino della viabilità.

4.2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per la declaratoria di inammissibilità o infondatezza delle questioni, sulla base delle medesime argomentazioni esposte nell'atto di intervento depositato nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020.

4.2.1.- In aggiunta, l'Avvocatura dello Stato ritiene del tutto erronee le argomentazioni a sostegno dell'illegittimità dell'art. 1, comma 6, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in riferimento all'art. 23 Cost. La difesa statale, considerate le argomentazioni del rimettente, ritiene che tale censura potrebbe essere assorbita in quelle sollevate in riferimento agli artt. 24, 102, 103 e 111 Cost., sicché per essa varrebbero le medesime argomentazioni.

4.3.- Si è costituita in giudizio ASPI, insistendo per la fondatezza delle sollevate questioni di legittimità, con atto dal contenuto identico a quello depositato nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020. La società concessionaria ribadisce la contrarietà delle norme censurate all'art. 3 Cost. Inoltre ritiene che le norme stesse si pongano in contrasto agli artt. 97, 102 e 103 Cost.

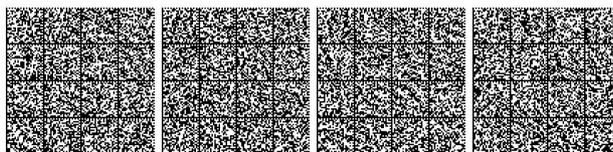
4.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria dal contenuto identico a quella del giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020, ribadendo le osservazioni già svolte.

4.5.- Il 16 giugno 2020, ASPI, con memoria identica a quella depositata nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020, ha ribadito le conclusioni rassegnate in atti, insistendo per la fondatezza delle dedotte questioni di legittimità.

5.- Con ordinanza del 6 dicembre 2019 (reg. ord. n. 55 del 2020) il TAR Liguria ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103, e 111 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis, 1-bis e 4-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito. L'atto è di tenore sostanzialmente analogo alle ordinanze iscritte al reg. ord. n. 51 e n. 54 del 2020.

5.1.- Il giudice rimettente premette che, nel giudizio principale, Autostrade per l'Italia spa ha impugnato le note del commissario straordinario per la ricostruzione prot. cc. 2018.375 del 21 dicembre 18, prot. cc. 2018.414 del 28 dicembre 2018, prot. CC/2019/21 del 3 gennaio 2019, prot. CC/2019/92 del 12 gennaio 2019, nonché ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale, tra cui il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 ottobre 2018, con cui è stato nominato il commissario straordinario per la ricostruzione del Ponte Morandi e i decreti da egli adottati n. 14 del 5 dicembre 2018, prot. n. D/2018/14; n. 15 del 5 dicembre 2018, prot. n. D/2018/15; e n. 16 del 7 dicembre 2018, prot. n. D/2018/16. Inoltre, nel giudizio principale, è stato presentato un primo ricorso per motivi aggiunti per l'annullamento delle schede di valutazione delle offerte presentate nell'ambito della procedura per l'affidamento delle attività di demolizione e ricostruzione del viadotto del Polcevera, del quadro di raffronto tra le offerte presentate da Salini/Fincantieri/Italferr e Cimolai e della relativa nota di trasmissione al commissario straordinario del 7 dicembre 2018, della tabella sinottica riepilogativa delle offerte n. 12, n. 15, n. 17, n. 25, n. 27, n. 32 e n. 33; nonché, del documento recante «comparazione delle soluzioni progettuali - 2 dicembre 2018». La società ricorrente ha infine presentato un secondo ricorso per motivi aggiunti per l'annullamento del decreto del commissario straordinario n. 18 del 19 aprile 2019.

5.1.1.- ASPI, nel corso del giudizio principale, ha contestato e impugnato gli atti e i provvedimenti adottati dal commissario straordinario in applicazione dell'art. 1, comma 6, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, con i quali le è stato richiesto di versare sulla contabilità speciale intestata al medesimo commissario straordinario tutte le somme da corrispondere ai soggetti proprietari ed usufruttuari delle unità immobiliari ad uso abitativo, ai soggetti proprietari delle unità immobiliari ad uso produttivo e agli affidatari delle attività inerenti alla demolizione e ricostruzione del viadotto del Polcevera (di cui agli artt. 1-bis e 4-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito).



5.1.2.- Il giudice rimettente, sul punto, osserva che la concessione tra ASPI e il concedente, in caso di grave inadempimento (art. 8 della richiamata convenzione unica), prevede una tutela accentuata e derogatoria rispetto alle comuni previsioni codicistiche sia sotto il profilo procedurale, sia sotto il profilo sostanziale. Su tale rapporto convenzionale sarebbe intervenuta la normativa indubbiata, dalla quale emergerebbe che il legislatore abbia inteso incidere sul rapporto concessorio, da un lato, escludendo qualsiasi intervento di ASPI nell'attività di messa in pristino dell'infrastruttura stradale, dall'altro lato. Ciò imponendo comunque ad ASPI di farsi integralmente carico per equivalente di tutti i costi necessari allo svolgimento delle predette attività.

5.1.3.- Oltre agli argomenti già espressi, il giudice *a quo* osserva, in primo luogo, che l'art. 1, comma 6, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., ove prevede che il legislatore avrebbe imposto in ogni caso alla società concessionaria l'obbligo di versare somme di denaro, in quanto responsabile del mantenimento in sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa, ovvero in quanto responsabile dell'evento del crollo. Tale disposizione non considererebbe, così, il concorso di obblighi e responsabilità esterne e non prevedrebbe la possibilità di restituzione delle somme corrisposte da ASPI. Pure nel caso in cui si ritenesse l'esborso di ASPI esclusivamente a titolo provvisorio, facendo salvo il diritto di essa a riottenere quanto versato, in caso di accertamento giudiziale negativo in ordine alle proprie responsabilità, la norma sarebbe comunque irragionevole e lesiva del difetto di proporzionalità di cui all'art. 3 Cost.

5.1.4.- Inoltre, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, 1-bis e 4-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 23 e 97 Cost. Invero, non sarebbe adeguatamente evincibile dal dettato normativo la predeterminazione dei criteri e delle poste economiche relative alle indennità e ai costi complessivi che il commissario straordinario può porre a carico di ASPI, poiché, da un lato, non si comprenderebbero i parametri economici sulla base dei quali determinare le indennità per metro quadro, e, dall'altro, i parametri relativi alle «spese per gli acquisti degli arredi e di ogni altra spesa accessoria per la ricollocazione abitativa» sarebbero indeterminati e non pertinenti con lo specifico valore degli immobili. Il contrasto con i parametri costituzionali evocati sarebbe ancor più evidente considerando che le imposizioni patrimoniali a carico della società concessionaria sono state imposte sia senza aver accertato, in alcuna sede, nemmeno in via cautelare, l'inadempimento di ASPI, sia avendo il legislatore esautorato ASPI dall'adempimento degli obblighi previsti dalla convenzione unica.

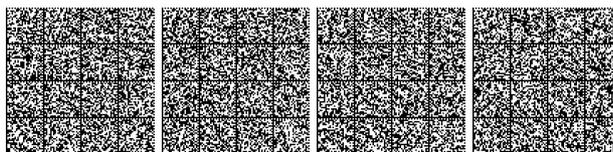
5.1.5.- Sotto un ulteriore profilo, il giudice *a quo* ritiene che il combinato disposto degli artt. 1, comma 5, 1-bis e 4-bis, del d.l. 109 del 2018, così come convertito, si ponga in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. Tali disposizioni sottrarrebbero alla società concessionaria il potere/dovere, di cui all'art. 26 della convenzione unica, perché si prevede a carico di ASPI esclusivamente il pagamento dei costi risultanti dallo svolgimento delle attività espropriative e non anche l'espletamento di tali attività. Le disposizioni vengono censurate perché il provvedimento in esse contenuto non risulterebbe adeguatamente giustificato. In particolare il giudice rimettente ritiene non idonea la ragione per cui il potere di espletamento di tali attività non possa essere esercitato dalla società concessionaria, alla luce del fatto che, ai sensi dell'art. 1, comma 6, il legislatore ha inteso porre a carico di ASPI l'obbligo di sostenere i relativi costi, peraltro facendoli determinare da un soggetto terzo. Inoltre, dette disposizioni si porrebbero in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto l'ulteriore profilo della mancata esplicitazione da parte del legislatore dei parametri, dei criteri e delle ragioni in base ai quali sono state determinate le indennità di cui agli artt. 1-bis e 4-bis. Infine, gli artt. 1-bis, comma 1, e 4-bis, comma 1, sarebbero irragionevoli poiché consentirebbero l'espropriazione anche di aree ulteriori rispetto a quelle strettamente connesse alla realizzazione delle opere di ricostruzione.

5.2.- Si è costituita in giudizio Rina Consulting spa, instando per la declaratoria di inammissibilità o comunque di infondatezza delle sollevate questioni, sulla base delle medesime argomentazioni esposte nell'atto di intervento depositato nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020.

5.3.- Si sono costituiti in giudizio i signori G. B., M.P. B., A.M. B., A. B., B. C., M.M. C., A. C., F. F., A. F., L. D., E. G., P. H., M.T. L., D. M., I. M., A. M., G. M., C. N., L.F. P., M.G. P., L. P., L. R., P. S., B. S., P. T., L. V., chiedendo che la questione di legittimità avente ad oggetto l'art. 1-bis del d.l. 109 del 2018, come convertito, sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Costoro intervengono in qualità di terzi intervenienti ad opponendum, in quanto destinatari di un regime indennitario, disposto dal censurato art. 1-bis, comma 2, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in favore dei proprietari di abitazioni site in aree interessate dal crollo del Ponte Morandi.

5.3.1.- Detti intervenienti premettono di essere proprietari di 25 immobili siti in Genova, specificamente nel territorio interessato dal crollo del ponte, e di essere destinatari di alcune somme previste dal censurato decreto-legge, a titolo di corrispettivo per la cessione di ciascuna unità immobiliare. La menzionata cessione è disposta con la finalità di procedere nel più breve tempo possibile alla demolizione e alla ricostruzione dell'infrastruttura crollata.



5.3.2.- In via preliminare, gli intervenienti eccepiscono diverse ragioni di inammissibilità. In primo luogo ritengono che la sollevata questione di legittimità sia priva del requisito della rilevanza. Nel caso di specie, il suddetto vizio discenderebbe dall'assenza di giurisdizione, in capo al giudice rimettente, in ordine alle controversie riguardanti la misura dell'indennità di espropriazione (sono citate le sentenze di questa Corte n. 48 del 1983, n. 139 e n. 5 del 1980). Inoltre, dai documenti processuali emergerebbe come la legittimazione all'azione di ASPI sia stata individuata solo in un preteso diritto a ricostruire l'infrastruttura crollata, sul presupposto che esso sarebbe stato sancito nella convenzione unica. Tuttavia, le richiamate disposizioni della convenzione unica si riferirebbero ad interventi di riparazione e manutenzione dell'infrastruttura, possibili nella gestione ordinaria del rapporto concessorio e non nel caso del crollo del viadotto autostradale. Pertanto, laddove si ritenga che la posizione giuridica di ASPI sia quella della titolarità di un diritto soggettivo pieno a progettare, demolire, e ricostruire il viadotto, sarebbe evidente il difetto di giurisdizione del giudice rimettente.

5.3.3.- Parimenti inammissibili per difetto di rilevanza sarebbero poi le questioni relative alla norma che disciplina i costi per l'intervento di ricostruzione, anticipatamente sostenuti da ASPI. Sul punto, l'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata dovrebbe necessariamente portare a considerare i costi sostenuti da Autostrade per l'Italia spa come solo provvisoriamente a carico della società concessionaria; ciò in attesa di un accertamento sulle eventuali responsabilità derivanti dal crollo del ponte. Solo nell'esclusiva ipotesi in cui la società ricorrente sarà ritenuta responsabile - ad avviso degli intervenienti - quest'ultima potrà contestare l'importo dei danni che sarà chiamata a risarcire. Ciò poiché solo allora avrà un concreto ed attuale interesse da far valere. Sino a quel momento, la dedotta questione di legittimità dovrebbe ritenersi carente del requisito della rilevanza.

5.3.4.- Da ultimo, anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 2, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, sarebbero da dichiarare inammissibili perché avrebbero ad oggetto una quantificazione, oltre che delle indennità di esproprio, anche dei danni che il legislatore ha ritenuto di risarcire in via equitativa come tendenzialmente satisfattivi (salvi sempre quelli ulteriormente dimostrabili). Tale scelta sarebbe avvenuta - ad avviso delle parti intervenienti - nel pieno esercizio di un potere discrezionale del legislatore, frutto di una valutazione politica e tecnica, sottratta al sindacato di legittimità costituzionale.

5.3.5.- Quanto al merito, gli intervenienti sostengono la non fondatezza della questione prospettata, in quanto la ragionevolezza e la non arbitrarietà della norma censurata risulterebbe dallo specifico contenuto della legge-provvedimento, adottata in circostanze straordinarie ed eccezionali.

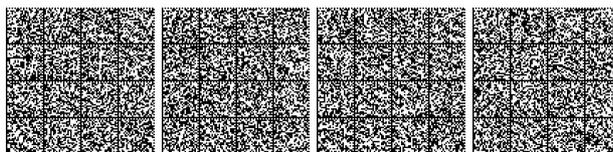
5.3.6.- Gli intervenienti sostengono, ancora, la non fondatezza della prospettata questione in riferimento all'art. 3 Cost. sotto il profilo del canone dell'uguaglianza, tenendo conto della straordinarietà della fattispecie disciplinata dalla norma censurata (sono citate le sentenze di questa Corte n. 442 del 1993 e n. 188 del 1995). Nell'ordinanza di rimessione non sarebbe indicato il *tertium comparationis*, necessario per giustificare la contestata irragionevolezza della norma e, comunque, gli intervenienti affermano la sussistenza di un'evidente proporzionalità tra i mezzi discrezionalmente prescelti dal legislatore nella quantificazione degli indennizzi e le esigenze da soddisfare, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente esistenti (è citata la sentenza di questa Corte n. 1 del 2014).

5.3.7.- Con ordinanza n. 111 del 2020, questa Corte ha dichiarato ammissibile l'intervento in giudizio dei signori G. B., M.P. B., A.M. B., A. B., B. C., M.M. C., A. C., F. F., A. F., L. D., E. G., P. H., M.T. L., D. M., I. M., A. M., G. M., C. N., L.F. P., M.G. P., L. P., L. R., P. S., B. S., P. T., L. V, e ha autorizzato gli intervenienti a prendere visione e trarre copia degli atti processuali del presente giudizio, ai sensi degli artt. 4 e 4-bis delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, come modificati dall'art. 1 della delibera di questa Corte in sede non giurisdizionale dell'8 gennaio 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 17 del 22 gennaio 2020.

5.4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per la declaratoria di inammissibilità o di infondatezza delle questioni, sulla base di argomentazioni aventi analogo tenore analogo a quelle esposte nell'atto di intervento depositato nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020.

5.5.- Si è costituita in giudizio Autostrade per l'Italia spa, insistendo per la fondatezza delle sollevate questioni di legittimità, con atto dal contenuto analogo a quello depositato nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020.

5.5.1.- ASPI sottolinea che le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto con gli artt. 23 e 97 Cost. per l'illegittima imposizione di una prestazione, non preceduta da un accertamento di responsabilità e pretesa al di là delle ragioni di interesse pubblico, oltre che per l'indeterminatezza patrimoniale di quest'ultima. La riserva stabilita dall'art. 23 Cost. imporrebbe, contrariamente a quanto disposto dal censurato decreto-legge, che una norma impositiva individui chiaramente il presupposto e l'oggetto dell'imposizione, i criteri per la concreta individuazione dell'onere e il modulo procedimentale che concorra ad escludere arbitri da parte dell'amministrazione (è citata la sentenza n. 341 del 2000). Al contrario, nel caso in esame, il legislatore non avrebbe indicato i presupposti oggettivi delle prestazioni



pretese, né avrebbe attribuito al commissario straordinario un potere di richiedere somme ad ASPI non predeterminate nel quantum o, comunque, svincolate da qualsiasi parametro di determinazione. Peraltro, in tale ambito, non sarebbe stato previsto alcun modulo procedimentale atto a garantire il contraddittorio della società concessionaria.

5.5.2.- ASPI ritiene altresì che gli artt. 1, comma 5, 1-*bis* e 4-*bis* del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, si pongano in conflitto con gli artt. 3 e 97 Cost. poiché attribuirebbero al commissario straordinario un illegittimo potere di provvedere alle attività di cessione volontaria, espropriazione od occupazione, mediante un'illegitima individuazione degli immobili da espropriare. Secondo ASPI è la concessionaria, quale titolare del potere/dovere di eseguire tutte le attività inerenti alle infrastrutture oggetto di concessione, che spetterebbe l'esecuzione delle espropriazioni e delle esecuzioni dei beni immobili. Al contrario, le disposizioni censurate, senza alcuna ragione giustificatrice e senza che sia stato condotto un procedimento per accertare alcuna responsabilità in capo alla concessionaria, rimetterebbero al commissario straordinario lo svolgimento di tali attività, non operando alcun bilanciamento o comparazione tra gli interessi in gioco. Tali norme violerebbero i parametri indicati anche in relazione alle modalità di individuazione degli immobili da espropriare o acquisire, non stabilendo alcun nesso di pertinenza e necessità tra i beni coinvolti e le esigenze inerenti alle attività di demolizione e ricostruzione del Ponte Morandi. Prescindendo da ogni riferimento alle aree concretamente interessate, si determinerebbe una espropriazione del tutto avulsa da qualsiasi concreta ed effettiva esigenza connessa alla ricostruzione del viadotto.

5.5.3.- Da ultimo ASPI ritiene che gli artt. 1, comma 6, 1-*bis* e 4-*bis* del d.l. 109 del 2018, come convertito, violino gli artt. 3, 23 e 97 Cost. per l'indeterminatezza delle indennità e delle altre compensazioni economiche da corrispondere a favore dei soggetti destinatari delle attività di cessione volontaria, occupazione ed esproprio. Le norme censurate, infatti, consentirebbero al commissario straordinario di imputare detti costi, stabilendoli senza alcun criterio oggettivo di determinazione, e in misura maggiore rispetto a quanto oggettivamente dovuto secondo la costante giurisprudenza.

5.6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria dal contenuto analogo a quella presentata nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020, ribadendo le osservazioni già svolte.

5.6.1.- In aggiunta, l'Avvocatura dello Stato ritiene del tutto erronee le argomentazioni a sostegno dell'illegittimità dell'art. 1, comma 6, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in riferimento all'art. 23 Cost. La difesa statale, considerate le argomentazioni del rimettente, ritiene che tale censura potrebbe essere assorbita in quelle sollevate in riferimento agli artt. 24, 102, 103 e 111 Cost., sicché per essa varrebbero le medesime argomentazioni.

5.7.- ASPI, con memoria identica a quella depositata nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 51 del 2020, ha ribadito le conclusioni già rassegnate in atti, insistendo per la fondatezza delle dedotte questioni di legittimità.

5.7.1.- In aggiunta, la società ricorrente afferma la palese infondatezza delle eccezioni di inammissibilità proposte dagli intervenienti. Quanto alle somme che Autostrade per l'Italia spa è tenuta a versare su richiesta del commissario straordinario, la concessionaria, dopo avere riproposto le deduzioni già svolte, rimarca che esse sono prive di determinazione legale e, quanto agli espropri, persino superiori al valore di mercato del bene.

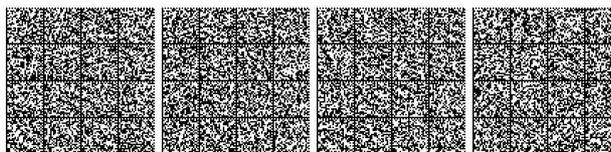
5.8.- Rina Consulting spa ha depositato memoria, con cui si è affermato che nei giudizi *a quo* Autostrade per l'Italia spa avrebbe un interesse meramente risarcitorio, con conseguente difetto di rilevanza di ogni questione sollevata, eccezione fatta per quelle relative al censurato art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito.

5.9.- Anche gli intervenienti hanno depositato una memoria, con cui insistono per la dichiarazione di inammissibilità delle questioni per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, attesa la natura di diritto soggettivo patrimoniale della pretesa che essi vantano in forza della legge censurata.

5.9.1.- Nel merito, le questioni sarebbero non fondate per gli argomenti già esposti.

Considerato in diritto

1.- Con tre ordinanze di analogo tenore, del 6 dicembre 2019, il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-*bis*, e 1-*ter*, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 111 della Costituzione (r.o. n. 51 e n. 52 del 2020) e agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 Cost. (r.o. n. 54 del 2020).



Con un'ulteriore ordinanza (r.o. n. 55 del 2020), del 6 dicembre 2019, il medesimo rimettente ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis, 1-bis e 4-bis, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 Cost.

Con un'ultima ordinanza (r.o. n. 53 del 2010), del 6 dicembre 2019, il TAR ligure ha infine sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 41 e 111 Cost.

1.1.- Le disposizioni censurate sono state emanate a ridosso del crollo del viadotto Polcevera, più noto come Ponte Morandi, al fine di rispondere con urgenza alla eccezionale gravità di quanto accaduto, e di avviare le attività di ripristino di un tratto vitale per la viabilità.

1.2.- In particolare, l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, ha affidato ad un commissario straordinario il compito di garantire tempestivamente l'avvio dei lavori di demolizione e ricostruzione del ponte, specificandone poi le modalità di azione (art. 1, commi 3, 5, 8 e 8-bis), anche in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale o derivante dal diritto dell'Unione europea (art. 1, comma 5).

1.3.- L'art. 1, comma 7, del medesimo decreto-legge censurato, stabilisce inoltre che il commissario affida la realizzazione delle attività mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione, in base all'art. 32 della direttiva (UE) 2014/24 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, relativa agli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, senza tuttavia potersi rivolgere né alla società concessionaria del tratto autostradale, né agli operatori economici da essa controllati, o comunque con essa collegati, «anche al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali e, comunque, giacché non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento, di grave inadempimento del rapporto concessorio».

1.4.- I censurati artt. 1-bis e 4-bis aggiungono che il commissario procede all'esproprio delle aree, ovvero alla conclusione di accordi di cessione con i proprietari degli immobili, rispettivamente, ad uso abitativo e produttivo, ponendo a carico del concessionario l'obbligo di corrispondere le relative indennità, che le norme censurate quantificano.

1.5.- Il censurato art. 1-ter prevede che il concessionario consegni al commissario i tronchi autostradali sul cui esercizio interferiscono i lavori.

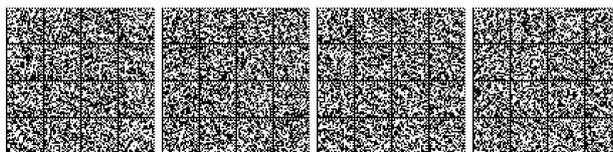
1.6.- Infine, il censurato art. 1, comma 6, obbliga il concessionario a far fronte alle spese di ricostruzione e di ripristino del sistema viario, nell'importo provvisoriamente determinato dal commissario, impregiudicato ogni accertamento sulla responsabilità dell'evento e sul titolo in base al quale sia tenuto a sostenere i costi. Il legislatore precisa che tale disposizione è adottata in quanto il concessionario è responsabile del mantenimento in assoluta sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa, ovvero è responsabile dell'evento.

2.- Nei giudizi a quibus, iscritti al r.o. n. 51, n. 52, n. 54 e n. 55 del 2020, la concessionaria Autostrade per l'Italia spa (d'ora in avanti: ASPI) ha impugnato gli atti con i quali il commissario ha dato applicazione alle disposizioni sopra ricordate. A sua volta Pavimental spa, società collegata ad ASPI ai sensi dell'art. 2359 cod. civ., ha proposto ricorso contro l'esito della procedura negoziata senza pubblicazione, alla quale non avrebbe potuto utilmente partecipare a causa della preclusione recata dal censurato art. 1, comma 7 (r.o. n. 53 del 2020).

2.1.- I rimettenti, dopo avere respinto le eccezioni di inammissibilità dei ricorsi, avanzate dall'Avvocatura generale dello Stato e dalle imprese controinteressate, hanno sollevato le questioni di legittimità costituzionale oggetto del presente processo incidentale.

In particolare, i censurati artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis, e 1-ter lederebbero gli artt. 3, 23 e 97 Cost., perché con legge provvedimento, priva di adeguata motivazione e non preceduta da idonea istruttoria, sarebbe stato frustrato il "diritto" di ASPI di ricostruire il ponte, in forza della convenzione, sottoscritta il 12 ottobre 2007 ai sensi dell'art. 2, commi 82 e seguenti, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, e legificata con l'art. 8-duodecies, comma 2, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2008, n. 101, e perché sarebbe arbitrario, sproporzionato e irragionevole non avere affidato il compito al concessionario, senza prima averne accertato la inidoneità tecnica.

2.2.- Gli artt. 1, comma 5, 1-bis e 4-bis, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, che privano ASPI del "diritto" di espropriare le aree interessate dai lavori, violerebbero gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto privi di motivazione e sproporzionati.



2.3.- Il censurato art. 1, comma 7, nel precludere ad ASPI la partecipazione alla procedura negoziata senza pubblicazione, sarebbe in contrasto con gli artt. 3, 23, 41 e 97 Cost., perché, ledendo la libertà di iniziativa economica, sarebbe stata inflitta in tal modo una sanzione irragionevole e sproporzionata, priva di motivazione sull'interesse pubblico sottostante, e basata su motivazioni illogiche ed incongrue.

Inoltre, la disposizione censurata, fondandosi su un'indimostrata responsabilità di ASPI, ne avrebbe conculcato il diritto a difendersi in un giusto processo, con violazione anche degli artt. 24 e 111 Cost..

L'art. 1, comma 7, nella parte in cui formula analogo preclusione per le società collegate al concessionario, avrebbe violato altresì gli artt. 3, 41 e 111 Cost., poiché sarebbe irragionevole e lesivo della libertà di iniziativa economica escludere soggetti privi di alcuna responsabilità o rapporto con il crollo del ponte, per di più senza congrua motivazione e al di fuori di un giusto processo.

2.4.- Gli artt. 1, comma 6, 1-bis e 4-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, imponendo ad ASPI di far fronte ai costi delle opere e dell'acquisizione delle aree, lederebbero gli artt. 3, 24, 97, 102, 103 e 111 Cost., perché, in assenza di adeguata motivazione e in lesione del diritto di difesa, il concessionario sarebbe obbligato ad una prestazione correlata alla responsabilità contrattuale o aquiliana, nonostante quest'ultima non sia stata accertata in giudizio, con invasione della riserva di giurisdizione.

Inoltre, la scelta legislativa sarebbe inconciliabile logicamente con la contestuale decisione di non ricorrere al concessionario per eseguire i lavori, in violazione dell'art. 3 Cost.

I censurati artt. 1, comma 6, 1-bis e 4-bis, nella parte in cui pongono a carico di ASPI anche i costi per l'acquisizione delle aree, senza offrirne una adeguata quantificazione legale e senza motivazione sui criteri di commisurazione di essi, lederebbero gli artt. 3, 23 e 97 Cost.

Infine, gli artt. 1-bis e 4-bis, nel permettere che siano addebitati ad ASPI anche i costi di acquisizione di aree estranee al crollo del ponte, sarebbero lesivi del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

3.- Nell'ambito del giudizio r.o. n. 55 del 2020 sono intervenuti alcuni proprietari di beni immobili espropriati, o ceduti volontariamente, ai sensi del denunciato art. 1-bis, al fine di negare la illegittimità costituzionale della norma che ha attribuito e quantificato le indennità.

Questa Corte ha dichiarato ammissibile l'intervento con l'ordinanza n. 111 del 2020.

4.- I giudizi vertono sulle medesime disposizioni, e meritano perciò di essere riuniti ai fini di una decisione congiunta.

5.- L'Avvocatura dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni vertenti sull'art. 1, commi 8 e 8-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, per difetto di rilevanza.

L'eccezione non è fondata.

5.1.- Le disposizioni censurate si riferiscono, la prima, alla contabilità speciale che il commissario straordinario gestisce per le proprie attività; la seconda, alla individuazione delle strutture operative di cui può valersi. Entrambe le norme, quindi, definiscono i compiti che il commissario straordinario ha svolto con l'attività contestata innanzi ai rimettenti, dando così impulso alla procedura negoziata senza pubblicazione e agli espropri.

6.- La difesa statale e Pergenova scpa, impresa controinteressata nei giudizi principali e costituitasi nel processo costituzionale, hanno inoltre eccepito l'inammissibilità di tutte le questioni, perché il TAR della Liguria sarebbe privo di giurisdizione.

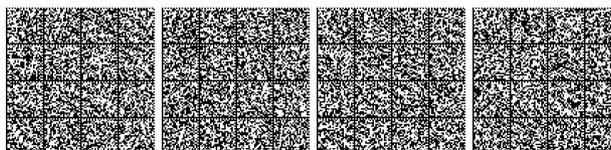
L'eccezione non è fondata.

6.1.- Questa Corte ha costantemente affermato che l'accertamento sulla sussistenza dei presupposti processuali di instaurazione del giudizio principale spetta al giudice rimettente, purché quest'ultimo ne offra una motivazione non implausibile (*ex plurimis*, sentenza n. 128 del 2019).

Nel caso di specie, i giudici a quibus hanno individuato nell'art. 10 del d.l. censurato il fondamento della propria giurisdizione, posto che tale norma devolve al giudice amministrativo, ed in particolare al TAR ligure, tutte le controversie relative agli atti adottati dal commissario. Tanto basta per ritenere non priva di plausibilità la motivazione dei rimettenti, considerato che i giudizi principali hanno tutti per oggetto atti dell'organo commissariale.

7.- La difesa dello Stato e quella delle imprese Pergenova spca e Rina consulting spa, quest'ultima anch'essa controinteressata, costituitasi innanzi a questa Corte, hanno inoltre sostenuto che le questioni concernenti la posizione del concessionario sono inammissibili, perché quest'ultimo sarebbe stato privo di legittimazione attiva nei giudizi principali. La convenzione non attribuirebbe ad ASPI alcun diritto a ricostruire il ponte, con la conseguenza che l'imputativa contro gli atti del commissario proverrebbe da un soggetto privo di una posizione giuridica attiva.

L'eccezione non è fondata.



7.1.- Anche per tale versante, che interseca il merito delle questioni sollevate, i giudici rimettenti, nell'esercizio di una prerogativa che è propria del giudice *a quo*, e che non compete a questa Corte sindacare, se non ove essa abbia condotto ad un esito implausibile, hanno ampiamente motivato in ordine alla sussistenza delle condizioni dell'azione, affermando che ASPI è titolare di un "diritto" fondato sulla convenzione.

8.- L'Avvocatura dello Stato e Pergenova scpa hanno eccepito l'inammissibilità delle questioni relative al censurato art. 1, comma 7, nella parte relativa all'estromissione di ASPI dalla procedura negoziata senza pubblicazione, sia pure sulla base di una ricostruzione dei fatti divergente. A parere della difesa statale, il concessionario non ha partecipato alla procedura indetta dal commissario, e quindi non avrebbe interesse ad impugnarne gli atti. Secondo la controinteressata, viceversa, ASPI, aderendo alla consultazione preliminare di mercato, che ha preceduto l'aggiudicazione, non sarebbe stata esclusa in applicazione della norma censurata, con conseguente difetto di rilevanza della questione ad essa relativa.

In entrambi i casi, l'eccezione non è fondata.

8.1.- Se ASPI avesse omesso di partecipare alla fase preliminare della procedura, ciò sarebbe dovuto alla preclusione legislativa formulata in tal senso dal censurato art. 1, comma 7, che avrebbe reso siffatta partecipazione del tutto vana. Nel caso contrario, non è né provato, né dedotto, che vi sia stata un'offerta di ASPI valutata in concreto dalla stazione appaltante, così da poter imputare il mancato affidamento non già all'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, ma alla inidoneità dell'offerta.

9.- Rina consulting spa ha eccepito il difetto di rilevanza di tutte le questioni, salvo di quelle che «non hanno una diretta incidenza sulle pretese risarcitorie di Aspi».

L'eccezione è inammissibile, perché non provvede a individuare con sufficiente determinatezza su quali questioni essa specificamente cada, soprattutto se si considera che le ordinanze di rimessione non recano alcun argomento a proposito di eventuali domande di risarcimento danni da parte della concessionaria.

10.- L'Avvocatura dello Stato e Pergenova scpa hanno infine eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale vertenti sul censurato art. 1, comma 7, in riferimento agli artt. 3, 41 e 111 Cost., nella parte relativa alla estromissione dalla procedura negoziata senza pubblicazione delle società collegate ad ASPI. Fra queste è compresa la società Pavimental spa, partecipata per il 20 per cento da ASPI - e, in larga misura del resto, da altre società del gruppo che fa capo ad Atlantia spa - ed è pertanto collegata alla stessa ASPI ai sensi dell'art. 2359, terzo comma, cod. civ.

10.1.- Le parti hanno osservato, indicando prova documentale, che Pavimental spa, pur appartenendo a tale gruppo, avrebbe avanzato una propria offerta, valutata dalla stazione appaltante nonostante la preclusione legislativa, e ritenuta in concreto meno soddisfacente di quelle poi prescelte.

Ne seguirebbe il difetto di rilevanza, quanto all'art. 1, comma 7, il cui divieto non sarebbe stato applicato.

L'eccezione è fondata, nei limiti che seguono.

10.2.- Il giudice rimettente ha motivato sul punto controverso, rilevando che la manifestazione di interesse di Pavimental spa sarebbe stata considerata dalla amministrazione «in modo solo apparente, con una riserva sostanziale derivante dalla previsione legislativa».

In altri termini: il censurato art. 1, comma 7, nell'impedire al commissario di affidare le attività alle società collegate al concessionario, non sarebbe stato tuttavia di ostacolo a che queste ultime presentassero le proprie offerte, e che quindi esse fossero valutate nel "modo apparente" di cui si è detto.

10.3.- Tale presupposto interpretativo è erroneo: la norma denunciata disciplina la procedura volta all'affidamento, sicché essa, per la parte in cui vincola il commissario all'osservanza dei criteri indicati, non può che valere per l'intera procedura, e non soltanto per la fase che si conclude con l'aggiudicazione. Sarebbe del resto manifestamente incongruo e contrario al principio di buon andamento della pubblica amministrazione impegnare la stazione appaltante, per di più nell'ambito di un procedimento di estrema urgenza, in una attività valutativa del tutto priva di utile sbocco. È poi evidente che il legislatore non abbia ragione di vietare espressamente all'operatore economico di presentare un'offerta, poiché gli è sufficiente precluderne la valutazione da parte dell'amministrazione, a monte e senza alcuna "riserva sostanziale" di negare in seguito l'affidamento.

La conclusione del giudice rimettente che, pur a fronte dell'offerta di Pavimental spa, l'esclusione fosse stata comunque disposta in applicazione della norma censurata, è indotta dall'opposto, ma fallace, presupposto ermeneutico dal quale il TAR ligure è mosso. Esso ha convinto il rimettente a credere che una valutazione concreta, e non favorevole, dell'offerta di Pavimental spa fosse stata in ogni caso assorbita dal divieto legislativo di affidare le opere alla collegata di ASPI, sicché quest'ultimo divieto, e non il profilo della inadeguatezza dell'offerta, avrebbe determinato l'esclusione della ricorrente nel giudizio principale.



10.4.- Così ragionando, il giudice *a quo* ha ritenuto di non dover approfondire, anche in fatto, il punto controverso, incorrendo in tal modo in un difetto di motivazione sulla rilevanza.

Sotto quest'ultimo profilo, che è il solo a rilevare nel presente giudizio incidentale, non ha infatti importanza chiedersi se la stazione appaltante si sia discostata dalla previsione legislativa, valutando l'offerta di un operatore economico collegato ad ASPI; ciò che conta è soltanto sapere se l'esclusione di Pavimental spa sia stata disposta a causa di tale valutazione sfavorevole, oppure in applicazione della norma censurata.

Solo in quest'ultimo caso la questione di legittimità costituzionale del censurato art. 1, comma 7, sarebbe rilevante, perché, invece, in quello opposto, tale disposizione non avrebbe avuto applicazione da parte del commissario, e non potrebbe perciò averne nel giudizio principale, avente ad oggetto l'impugnativa contro gli atti di quest'ultimo.

10.5.- Considerato, poi, che nel giudizio *a quo* la stessa Pavimental spa ha impugnato con motivi aggiunti l'esito negativo della valutazione comparativa delle offerte, il giudice rimettente avrebbe dovuto confrontarsi con tale ulteriore indizio del fatto che la collegata ad ASPI sia stata esclusa a causa di quest'ultimo, anziché della norma censurata.

Il giudice *a quo* avrebbe dovuto pertanto sciogliere anzitutto tale nodo, e, nell'ipotesi in cui avesse trovato conferma che l'offerta era stata effettivamente valutata, esaminare i motivi aggiunti prima di pronunciarsi sulla rilevanza dell'attuale questione di costituzionalità.

10.6.- Sono perciò inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, sollevate in riferimento agli artt. 3, 41 e 111 Cost., nella parte riferita alle società o ai soggetti collegati al concessionario (r.o. n. 53 del 2020).

11.- Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, 1-*bis* e 4-*bis* del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 Cost., sono inammissibili.

I rimettenti dubitano che sia costituzionalmente legittimo obbligare ASPI a "far fronte" alle spese di ricostruzione e di ripristino del sistema viario, e a quelle connesse agli espropri (r.o. n. 55 del 2020).

Tale dubbio è privo di adeguata motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione, quanto al giudizio r.o. n. 54 del 2020, ove l'ordinanza di rimessione si incentra sui profili connessi alla estromissione di ASPI dalla procedura, accennando soltanto all'art. 1, comma 6, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito.

Nei giudizi iscritti al n. 51 e al n. 52 del reg. ord. 2020, poi, la censura dell'art. 1, comma 6, è oggetto del dispositivo delle ordinanze di rimessione, ma non si fonda su di una autonoma motivazione. Il riferimento a tale disposizione serve esclusivamente a dimostrare che l'esclusione di ASPI dai lavori di ricostruzione è priva di proporzionalità, innanzi al concomitante obbligo della concessionaria di anticipare le somme a ciò necessarie.

11.1.- Restano, perciò, le questioni sollevate nel giudizio principale r.o. n. 55 del 2020, ove sono state impuginate le note con le quali il commissario ha chiesto, e ottenuto, da ASPI il pagamento del dovuto.

Il rimettente si interroga sulla portata giuridica dell'art. 1, comma 6, censurato, chiedendosi, in particolare, se esso prescriva una definitiva imposizione del debito ad ASPI, salvo conguaglio, ovvero una mera anticipazione in via provvisoria di somme destinate ad integrale ripetizione, nel caso che fosse esclusa in seguito la responsabilità contrattuale o aquiliana della concessionaria per il crollo del ponte.

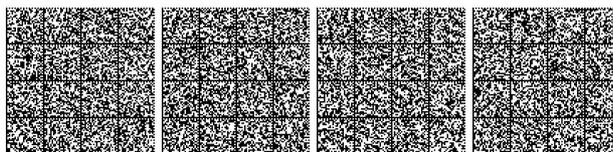
La prima soluzione esegetica sembra al giudice *a quo* conforme alla lettera della legge, posto che, a suo dire, la previsione di un conguaglio non si riferirebbe al recupero di ogni importo versato senza causa, ma alla «possibilità di debenza di somme ulteriori da parte della società», e considerato che «la norma non prevede espressamente la possibilità di restituzione delle somme corrisposte da ASPI».

D'altro canto, il rimettente si produce altresì in un tentativo di ciò che definisce un'interpretazione costituzionalmente orientata, volta a recepire la seconda lettura della norma. Esso, tuttavia, fallisce, perché anche in questo significato alternativo la disposizione pare al giudice rimettente affetta dai medesimi vizi di costituzionalità attribuiti all'esito dell'interpretazione letterale.

11.2.- Le questioni di costituzionalità sono state perciò sollevate, senza prendere una chiara posizione sulla portata normativa dell'art. 1, comma 6, denunciato, per il profilo ora segnalato.

In tal modo, il rimettente ha mancato al dovere di pronunciarsi chiaramente sul significato giuridico delle norme che egli sottopone al controllo di costituzionalità, e, in definitiva, di circoscrivere il *thema decidendum* del giudizio incidentale.

Ne segue il carattere perplesso e ancipite delle questioni, che la Corte dovrebbe decidere, pronunciandosi su un'unica disposizione, ma giudicando (sentenza n. 84 del 1996) contemporaneamente su due norme, da essa estraibili, alternative l'una all'altra (da ultimo, ordinanza n. 104 del 2020, nel senso di escludere l'ammissibilità di questioni ove il rimettente «finisce col rimettere alla Corte la scelta di quale sia l'interpretazione fondante il dubbio di costituzionalità sottoposto a scrutinio»).



11.3.- Non si pone qui un problema di inammissibilità perché il giudice *a quo* avrebbe tentato invano, e con esito erroneo, la strada dell'interpretazione adeguatrice, caso per il quale la più recente giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che l'eventuale effettiva percorribilità di tale via attiene al merito del giudizio di costituzionalità, e non pregiudica, invece, l'ammissibilità della questione (sentenze n. 123 del 2020, n. 11 del 2020, n. 189 e n. 12 del 2019, n. 135 e n. 15 del 2018, n. 194, n. 83 e n. 42 del 2017, n. 36 del 2016 e n. 221 del 2015).

Prima ancora, manca l'indicazione del significato assunto dalla disposizione censurata, per un aspetto di estrema importanza ai fini dell'ammissibilità della questione.

Del resto, l'interpretazione che il rimettente reputa costituzionalmente orientata non può ritenersi tale, posto che, a parere del giudice *a quo*, questa stessa interpretazione a propria volta genera dubbi di costituzionalità non meno gravi, di quelli innescati dall'interpretazione letterale. Essa, perciò, non è neppure prospettata esplicitamente, o implicitamente, con un carattere di priorità giuridica, dal quale desumere che le questioni alternative siano state graduate dal rimettente.

Ne segue l'inammissibilità di esse, con riferimento ai censurati artt. 1, comma 6, *1-bis* e *4-bis*, nella parte in cui obbligano ASPI a far fronte ai costi.

12.- Sono altresì inammissibili per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza le questioni di costituzionalità, sollevate anche queste nel giudizio iscritto al r.o. n. 55 del 2020, relative agli artt. 1, comma 6, *1-bis* e *4-bis* del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, per la parte in cui tali disposizioni, in violazione degli artt. 3, 23 e 97 Cost., ometterebbero di definire con sufficiente determinatezza, e con adeguata motivazione, i parametri economici ai quali l'amministrazione deve attenersi nel quantificare le indennità spettanti ai proprietari di beni espropriati o ceduti, e a loro volta poste a carico di ASPI.

Il vizio di ammissibilità è conseguente alla omessa motivazione, da parte del giudice rimettente, in ordine al carattere definitivo, o meramente provvisorio, dell'imposizione dei costi degli espropri e delle cessioni a carico del concessionario.

Difatti, in assenza di una presa di posizione su questo profilo da parte del rimettente, la motivazione sulla non manifesta infondatezza diviene "monca" di un punto di confronto determinante, perché, nella stessa prospettiva del giudice *a quo*, l'obbligo motivazionale, che egli desume dagli artt. 3 e 97 Cost., muta nei suoi profili costitutivi e per i suoi riflessi sulla posizione giuridica del concessionario, a seconda che il sacrificio sia temporaneo o definitivo.

Anche con riferimento all'art. 23 Cost., questa Corte ha precisato che la concreta «entità della prestazione imposta» deve essere «chiaramente desumibile dalla legge» (sentenze n. 240 del 2017 e n. 190 del 2007), sicché non è ammissibile una questione che contesti la natura legale della prestazione imposta, senza stabilire univocamente, e anzi mettendo in dubbio identità, contenuto e regime della stessa prestazione.

Tale assorbente profilo esime dall'esaminare le numerose eccezioni di inammissibilità proposte dagli intervenienti, in relazione alla censura dell'art. *1-bis* del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, ovvero della sola disposizione sulla quale possono interloquire nel giudizio incidentale.

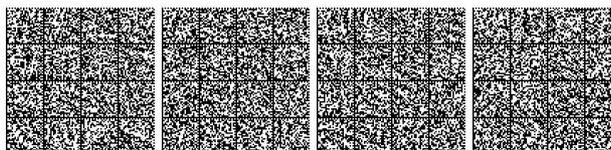
13.- La questione di legittimità costituzionale degli artt. *1-bis* e *4-bis* del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in riferimento all'art. 3 Cost., per la parte in cui tali disposizioni comporterebbero che ASPI debba far fronte anche ai costi di acquisizione di aree non strettamente necessarie per la ricostruzione del ponte (r.o. n. 55 del 2020) è inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza.

Il giudice rimettente, infatti, non specifica se nel giudizio *a quo* la norma debba essere applicata, vale a dire se tra i costi imputati al concessionario, e contestati nel processo principale, siano ricompresi quelli relativi a simile categoria di beni.

14.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. *1-ter* del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, che prescrive l'obbligo di ASPI di rilasciare al commissario i tronchi autostradali necessari per i lavori, posta con riferimento complessivamente agli artt. 3, 23 e 97 Cost. (r.o. n. 51, n. 52 e n. 54 del 2020) è inammissibile per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza.

I rimettenti, infatti, non dedicano a questa disposizione alcuna specifica attenzione, benché essa concerna un obbligo del concessionario a sé stante, e non assimilabile alla estromissione di ASPI dalla procedura negoziata senza pubblicazione, ovvero alle modalità operative del commissario.

14.1.- Nel solo giudizio principale, iscritto al r.o. n. 54 del 2020, il TAR Liguria afferma che l'art. *1-ter* diverrebbe disposizione inutile, e quindi priva di ragionevole giustificazione con conseguente lesione dell'art. 3 Cost., nel caso questa Corte dichiarasse l'illegittimità costituzionale delle norme che hanno estromesso ASPI dalle attività di ricostruzione del ponte. Con ciò, tuttavia, il rimettente non svolge un'autonoma censura di illegittimità costituzionale, ma, semmai, anticipa l'esercizio, che è di questa Corte soltanto, del potere di dichiarare l'illegittimità costituzionale in via consequenziale.



15.- L'esame delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale deve muovere dall'assunto dei rimettenti, per il quale il censurato d.l. n. 109 del 2018, come convertito, ha carattere provvedimentale, in quanto contiene previsioni «di contenuto particolare e concreto» che incidono «su un numero limitato di destinatari, attraendo alla sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa» (sentenza n. 114 del 2017). Ne segue la necessità, pienamente conforme alla giurisprudenza di questa Corte, di uno scrutinio di costituzionalità stretto, ovvero particolarmente severo, poiché in norme siffatte è insito il pericolo di un arbitrio, connesso alla potenziale deviazione, in danno di determinati soggetti, dal comune trattamento riservato dalla legge a tutti i consociati (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2017 e n. 64 del 2014).

Non si accorda, viceversa, alla giurisprudenza costituzionale la conseguenza che i rimettenti traggono da questa corretta premessa, ossia che l'accertamento della violazione dei principi che presidono all'attività amministrativa possa essere integralmente invocata anche in caso di leggi provvedimento, conducendo ad un sindacato equipollente, nei criteri e nei modi, a quello al quale è soggetto l'esercizio della discrezionalità amministrativa.

15.1.- Che il legislatore attragga a sé una materia che, in caso contrario, sarebbe stata rimessa alla autorità amministrativa comporta, infatti, che la legge si sostituisca all'atto provvedimentale, ma non che ne mutui con ciò anche i tratti costitutivi.

Ciò ha una evidente ricaduta sui criteri con i quali questa Corte è chiamata a porre in essere il proprio controllo di legalità costituzionale, con riferimento, in particolare, alla verifica sulla eventuale motivazione che accompagni l'intervento legislativo.

Benché, in linea di principio, il legislatore non abbia l'obbligo di motivare le proprie scelte (sentenza n. 14 del 1964), ugualmente ciò non gli è affatto precluso (sentenza n. 379 del 2004), ed anzi, specie a fronte di un intervento normativo provvedimentale, può proficuamente contribuire a porre in luce le ragioni giustificatrici, agevolando l'interprete e orientando, in prima battuta, il sindacato di legittimità costituzionale.

Tuttavia, questa Corte, come si è avvertito accadere nel conflitto tra poteri vertenti su un atto motivato, «non può limitarsi a verificare la validità o la congruità delle motivazioni» (sentenza n. 10 del 2000), ovvero del corredo lessicale con cui si esprime la ragione della scelta, ma deve piuttosto accertare se la norma esprima interessi affidati alla discrezionalità legislativa, e regolati in forma compatibile con la Costituzione.

Così, con penetrazione assai più incisiva di quella limitata al percorso motivazionale esplicito, la Corte è tenuta a individuare la causa ultima della norma, quale componente razionalmente coordinata nel più vasto insieme dell'ordinamento. Infatti, il «tessuto normativo» presenta «una «motivazione» obiettivata nel sistema, che si manifesta come entità tipizzante del tutto avulsa dai «motivi», storicamente contingenti» (sentenza n. 89 del 1996), e, eventualmente, ulteriore rispetto alla formula verbale con cui il legislatore storico cerca di esprimerla.

Ne segue che il sindacato di costituzionalità sulla norma provvedimentale diviene davvero effettivo solo se attinge alla razionalità oggettiva della disposizione censurata, per come essa vive nell'ordinamento e per gli effetti che vi produce.

15.2.- Pertanto, non può essere seguito l'approccio dei rimettenti, volto a rendere causa immediata di illegittimità costituzionale ogni eventuale inadeguatezza della motivazione esplicitata dal legislatore.

È invece necessario accertare in maniera stringente se siano identificabili interessi in grado di giustificare la legge, desumibili anche in via interpretativa (sentenza n. 270 del 2010), perché devono risultare i criteri che ispirano le scelte realizzate, nonché le relative modalità di attuazione attraverso l'individuazione degli interessi oggetto di tutela (sentenze n. 182 del 2017 e n. 137 del 2009).

Solo se rilevanti a tale fine, potranno trovare quindi esame ed eventuale accoglimento gli argomenti posti dai rimettenti alla base dei dubbi di legittimità costituzionale.

16.- Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 7, 8 e 8-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in riferimento a tutti i parametri costituzionali dedotti, (r.o. n. 51, n. 52, n. 54 e n. 55 del 2020) non sono fondate.

In estrema sintesi, l'estromissione di ASPI dalle attività di demolizione, ricostruzione e ripristino del viadotto si è compiuta attraverso due passaggi giuridicamente distinti, ed entrambi oggetto delle censure dei rimettenti.

Anzitutto, con le norme sopra indicate, il legislatore ha previsto che il concedente non attivasse la convenzione di cui il concessionario è parte, e dunque non obbligasse quest'ultimo a fornire la prestazione, nonostante ASPI ne avesse la volontà.

In seguito, e per conseguenza logica, si è precluso al commissario straordinario di avviare la procedura negoziata senza pubblicazione con il concessionario, ai sensi dell'art. 1, comma 7, censurato.



16.1.- Come si vedrà, ciascuno dei due passaggi si fonda su ragioni obiettive, congruenti o connesse con quelle esplicitate, sia pure in modo non sempre limpido, nella stessa normativa in esame: la decisione di non attivare la convenzione è dipesa sia dall'urgenza di avviare i lavori per ripristinare tempestivamente un tratto autostradale essenziale per i collegamenti nella regione, sia dai dubbi insorti sull'affidabilità del concessionario, alla luce della gravità dell'evento verificatosi e delle risultanze delle prime indagini amministrative. L'esclusione dello stesso concessionario dalla procedura negoziata, poi, è la naturale conseguenza della decisione di cui sopra e, inoltre, è funzionale anche a determinare una maggiore apertura del settore autostradale alla concorrenza da parte di operatori diversi dai concessionari, ivi compresa ASPI alla quale fa capo, come si vedrà, una porzione maggioritaria del mercato nazionale.

17.- Conviene iniziare l'esame dal primo dei due passaggi.

Con ampia motivazione i rimettenti hanno ritenuto che le attività indicate dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, costituissero oggetto dell'obbligo convenzionale di ASPI, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera b), della convenzione di concessione.

Tale previsione, dedicata agli "obblighi del concessionario", impone ad ASPI di provvedere «a propria cura e spese [...] al mantenimento della funzionalità delle infrastrutture concesse attraverso la manutenzione e la riparazione tempestiva delle stesse».

17.1.- Non è invece plausibile il corollario che i giudici a quibus traggono da tale premessa, ovvero che la facoltà del concedente di esigere che il concessionario provveda all'esecuzione di quanto previsto si converta nella pretesa del concessionario di invertire le posizioni, imponendo al concedente di subire quelle iniziative che il legislatore provvedimentale reputi, nella sua discrezionalità, contrarie all'interesse pubblico; interesse sul cui soddisfacimento il concedente è tenuto a vigilare.

La convenzione, in particolare, palesemente non autorizza alcuna conclusione di tal genere. I rimettenti e la difesa di ASPI, nell'affermare il contrario, si sono incentrati sugli artt. 8, 9 e 9-bis del testo concordato tra le parti e poi legittimato, che sono invece qui privi di rilievo.

Gli artt. 8 e 9 suddetti disciplinano il procedimento che il concedente è tenuto ad osservare, nel caso in cui, a fronte di un grave inadempimento del concessionario, si risolva discrezionalmente ad intimare l'esatto adempimento, ovvero ad avviare la procedura di decadenza dalla concessione.

L'art. 9-bis, invece, regola le ipotesi di recesso, revoca, risoluzione, e comunque di cessazione anticipata del rapporto concessorio, ancora una volta su iniziativa del solo concedente.

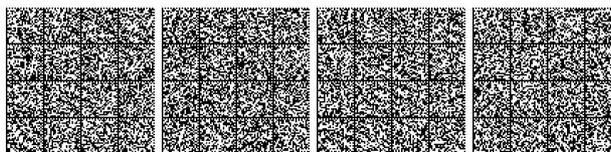
Nel caso di specie, tuttavia, è pacifico che il legislatore non abbia affatto inteso imporre al concedente di porre termine alla concessione, nell'uno o nell'altro dei modi possibili ai sensi della convenzione, tanto che ASPI ha continuato, a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge censurato, ad esercitarla. Piuttosto, ferma la concessione, il legislatore, con norma provvedimento, ha deciso che ci si rivolgesse a terzi ai fini della ricostruzione del ponte, anziché stabilire che il concedente attivasse gli obblighi convenzionali del concessionario.

17.2.- Naturalmente, quest'ultimo, che trae profitto dalla gestione dei tratti autostradali, ha interesse a pretendere che il concedente lo ponga nelle condizioni di adempiere, e, quindi, in caso di distruzione di una parte della rete viaria, che essa sia celermente ripristinata. Ma, in accordo con i principi generali della materia, le modalità con cui ciò avviene sono determinate dal solo concedente, con discrezionalità e nel perseguimento dell'interesse pubblico.

Le disposizioni censurate, per tale parte, non hanno dunque segnato, nonostante la natura provvedimentale, alcuna devianza dalle regole in tema di concessioni, e connesse convenzioni, che disciplinano analoghe fattispecie, cosicché il pericolo di arbitrio che in esse è insito, nel caso di specie non è nemmeno ipotizzabile.

Infatti, l'intervento legislativo all'esame è espressivo del principio generale fissato, da ultimo, con l'art. 166 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), reso in attuazione della direttiva n. 2014/24/UE, secondo il quale le amministrazioni aggiudicatrici, a ciò nel caso di specie indirizzate dal legislatore, sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi. Esse, pertanto, ben possono essere obbligate dal legislatore a prediligere la via del ricorso al mercato al fine di eseguire un'opera, alla contraria opzione di esigerne l'esecuzione da parte di un soggetto che già vi sarebbe obbligato, ma che, come si vedrà, non è più reputato degno di fiducia.

18.- Sulla base di questi principi, non sono fondate anzitutto le questioni di costituzionalità degli artt. 1, commi 3, 5, 7, 8, e 8-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., perché ASPI sarebbe stata spogliata della prerogativa di ricostruire il ponte attribuitale dalla concessione. Esse, infatti, si fondano sulla non corretta premessa che la convenzione fosse per tale parte opponibile alla discrezionalità della parte pubblica concedente nel percorrere una via alternativa, ritenuta più confacente all'interesse pubblico.



19.- Parimenti non fondate sono le questioni che investono le medesime disposizioni, sempre in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost, in quanto il concessionario sarebbe stato più idoneo, anche per il profilo della tempestività, a realizzare le opere. Il legislatore, quindi, avrebbe irragionevolmente scelto di pretermetterlo, tradendo l'interesse pubblico alla celere e compiuta esecuzione dei lavori, per di più senza una specifica motivazione sugli elementi di opportunità e tecnici capaci di giustificare l'inidoneità del concessionario.

Invero, nel caso in questione, è essenziale rammentare che il crollo del Ponte Morandi, causando ben 43 vittime, ha segnato profondamente la coscienza civile nella comunità, e ha aperto una ferita nel rapporto di fiducia che non può mancare tra i consociati e lo stesso apparato pubblico, cui è affidata la cura di beni primari tra i quali, in primo luogo, la salute e l'incolumità. Esso, inoltre, ha causato gravissimi danni alla rete di trasporto, in un ganglio fondamentale per lo sviluppo economico del paese, per di più di fatto tagliando a metà la città di Genova.

In un tale contesto, segnato da un grado eccezionale di gravità, è tutt'altro che irragionevole, incongrua o sproporzionata la scelta legislativa di affidare la ricostruzione a terzi, anziché al concessionario, il quale, in quanto obbligatovi contrattualmente e custode del bene, avrebbe dovuto provvedere alla manutenzione dell'infrastruttura, e prevenirne il disfacimento.

19.1.- Non si tratta, come invece sostengono i ricorrenti nel giudizio principale, della inflizione ad ASPI di una "sanzione", in assenza di un accertamento della responsabilità del fatto. Basti infatti osservare che tutto il tessuto normativo censurato, dal preambolo del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, fino alle specifiche disposizioni censurate, manifesta l'obiettivo preso d'atto dell'evento e la conseguente scelta discrezionale, in quanto in ogni caso non pregiudicata dalla convenzione, di non affidarsi per la ricostruzione a chi aveva la disponibilità del bene e non ha impedito il deterioramento della struttura e il conseguente crollo.

A ben vedere, le norme censurate, per tale parte, non hanno l'obiettivo portata di consolidare un giudizio di responsabilità contrattuale o aquiliana in capo ad ASPI e di imporle una conseguente sanzione, come invece reputa il TAR Liguria. Piuttosto esse, in una situazione che incrina la fiducia del concedente nelle capacità e nella affidabilità del gestore, manifestano una incensurabile volontà del legislatore di non solleccitarne il dovere di adempiere alla ricostruzione, ma di provvedere in via cautelativa per altra via, peraltro in forme così celeri da non arrecare in sé alcun pregiudizio alla concessionaria.

Ciò non presuppone né un definitivo accertamento delle responsabilità, né, da parte del legislatore, un intento punitivo, ma costituisce una cautela per nulla irragionevole, che è poi la causa giustificatrice obiettivamente fondante l'intervento legislativo nel suo complesso.

19.2.- Sul piano della proporzionalità (sulla quale molto insiste la difesa di ASPI nel presente giudizio), del resto, le norme censurate si dimostrano idonee, implicanti il minor sacrificio e corrispondenti ad un equilibrato punto di sintesi.

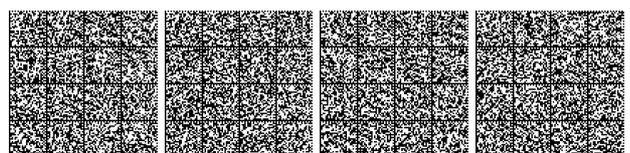
Innanzitutto all'obiettivo di ricostruire l'opera senza incaricare la concessionaria, sotto la cui custodia essa era crollata, il legislatore ha introdotto una soluzione senza dubbio acconcia allo scopo, rispetto alla quale non vi era per definizione alcun modo di individuarne un'altra, che comportasse un minor sacrificio per ASPI. L'interesse di quest'ultima alla gestione della rete per trarne profitto, che è il solo opponibile all'intervento legislativo, è stato poi non incongruamente bilanciato, posto che, fin dall'impiego della decretazione d'urgenza, si è inteso procedere alla ricostruzione il più celermente possibile, adottando a tal fine ogni misura giuridica utile perché si agisse con efficacia e tempestività.

20.- Anche le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 7, 8, e 8-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, poste in riferimento agli artt. 23 e 97 Cost., non sono fondate.

I rimettenti dubitano che sia costituzionalmente legittima l'omissione di un procedimento amministrativo nel quale valutare, in contraddittorio con ASPI, la opportunità di rivolgersi al mercato ai fini della ricostruzione, anziché domandare alla concessionaria di provvedere direttamente, dopo averne valutato il grado di responsabilità.

Per un verso, la censura è contraddittoria, e quindi ai limiti della ammissibilità rispetto alla premessa, pianamente e correttamente formulata dagli stessi giudici a quibus, secondo cui non era inibito al legislatore provvedere a regolare la materia, in luogo dell'amministrazione. Perciò è implicita in tale asserzione, non contestata in sé neppure dalle parti, che non dovesse trovare applicazione la legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), alla quale invece i rimettenti si richiamano.

È vero che, in particolari circostanze, condizione di legittimità costituzionale dell'atto avente forza di legge è che esso non sia contagiato da vizi propri del procedimento amministrativo che lo precede (sentenze n. 134 del 2020, n. 2 del 2018, n. 241 del 2008 e n. 311 del 1999). Ma ciò non equivale a dire che l'omissione di tale procedimento sia di per sé un vizio della legge, se non quando il procedimento preliminare è imposto direttamente o indirettamente dalla Costituzione (sentenza n. 66 del 2018), ciò che nel caso di specie va escluso.



Per altro verso, i rimettenti sono nel giusto, quando affermano che alla concessionaria è stato inibito di attivarsi per riparare il ponte, come era suo dovere contrattuale, ma non quando aggiungono che tale astensione sarebbe stata imposta in violazione del principio di legalità che essi desumono dall'art. 23 Cost., anche perché non sarebbe stato posto in luce l'interesse pubblico a normare in tal modo.

Infatti, l'esclusione in esame è compiutamente descritta dalla legge e, come si è detto, corrisponde ad una *ratio* obiettivamente desumibile dal sistema normativo.

21.- Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 5, 1-bis e 4-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, poste in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., sono strettamente collegate alle precedenti, e sono anch'esse non fondate.

Il rimettente dubita che le disposizioni censurate, nella parte in cui privano ASPI della prerogativa di espropriare le aree interessate ai lavori, siano affette da irragionevolezza, difetto di motivazione e carenza di proporzionalità, anche perché contrarie all'art. 26 della convenzione, che riserverebbe al concessionario questo compito.

Questa Corte osserva che le norme censurate sono meramente ancillari rispetto alla scelta della parte pubblica di affidare a terzi le opere, la cui illegittimità costituzionale è stata già esclusa, quanto al rapporto con la convenzione.

È difatti immune da ogni profilo di incongruità, e obiettivamente sorretta da idonea ragione giustificatrice, la decisione di allocare presso il commissario straordinario il potere di esproprio di quanto necessario al compimento di attività, che siano legittimamente demandate a terzi, anziché riservate al concessionario.

Il nesso che lega, nella convenzione, il compito di eseguire le opere e il potere di esproprio sussiste fino a quando ci si muova nell'orbita convenzionale, e non già quando se ne sia usciti.

22.- Venendo ora al secondo dei due passaggi prima messi in luce, conviene ribadire che, in conseguenza della decisione di non ricorrere alla convenzione per mezzo del concedente, il legislatore ha incaricato il commissario di procedere all'affidamento dei lavori per mezzo di procedura negoziata senza previa pubblicazione, disciplinata dall'art. 32 della direttiva 2014/24/UE.

Come è noto, si tratta di un istituto, attuato nell'ordinamento nazionale dall'art. 63 cod. contratti pubblici, idoneo a rispondere, tra l'altro, ai casi di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice, tali da impedire, per ragioni di tempo, l'impiego delle ordinarie procedure di gara. La stazione appaltante può consultare direttamente gli operatori economici, «nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione», e aggiudicare i lavori a chi tra questi offra le condizioni economiche più vantaggiose.

L'art. 1, comma 7, censurato aggiunge che il commissario non può rivolgersi al concessionario del tratto autostradale alla data dell'evento, ovvero ad ASPI, «anche al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali e, comunque, giacché non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento, di grave inadempimento del rapporto concessorio».

Tale disposizione è censurata dai rimettenti complessivamente in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 Cost. (r.o. n. 51, n. 52, n. 54 e n. 55 del 2020).

23.- Le questioni non sono fondate.

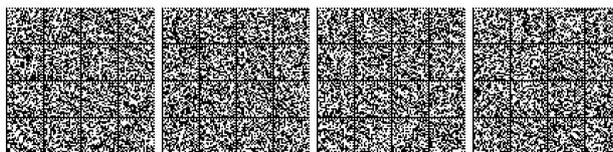
I rimettenti, infatti, non pongono in dubbio la legittimità del ricorso alla procedura di cui all'art. 32 della direttiva 2014/24/UE, ma ritengono che sia costituzionalmente illegittimo escluderne a priori ASPI, impedendo alla stazione appaltante di selezionare tale soggetto, ove la sua offerta sia preferibile alle altre.

In tal modo, il legislatore avrebbe illegittimamente compresso la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.) della società ricorrente nei giudizi principali, sulla base di due ragioni giustificatrici che i giudici a quibus reputano carenti e comunque inadeguate (art. 3 Cost.).

23.1.- Questa Corte ritiene che la norma censurata è il precipitato naturale, e contraddistinto da coerenza intrinseca, della decisione legislativa che il concedente non chiedesse l'esatto adempimento della convenzione da parte di ASPI, in forza dell'obbligo su di essa gravante di ricostruire il ponte, ma le fossero preferiti terzi operatori. Sarebbe stato, infatti, manifestamente irragionevole seguire tale via, benché la concessionaria dovesse provvedere a proprie spese, per poi consentirle di aggiudicarsi le medesime prestazioni all'esito di una procedura onerosa per l'amministrazione aggiudicatrice.

Perciò, a rendere non fondate le censure sono le medesime e solide ragioni di eccezionale gravità e urgenza, connesse alla tragedia di Genova e al conseguente deficit di fiducia incorso nei confronti del custode del bene perito, che hanno permesso di escludere l'illegittimità costituzionale della prima e fondamentale scelta legislativa.

Bisogna aggiungere che, con essa, ancora una volta il legislatore, pur con norme di carattere provvedimentale, non ha affatto lacerato la trama dell'ordinamento, inserendovi disposizioni eccentriche rispetto alle regole di diritto comune che presidiano l'aggiudicazione dei lavori pubblici.



Al contrario, per questa parte la norma censurata, pur con riferimento alla peculiare figura della procedura negoziata senza pubblicazione, ha dato seguito alla consolidata giurisprudenza civile e amministrativa, accordatasi alle speculari posizioni della Corte di giustizia e formatasi, da ultimo, sull'art. 80 cod. contratti pubblici, reso in attuazione dell'art. 57 della direttiva 2014/24/UE in tema di contratti pubblici, che si riferisce a operatori colpevoli di «gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la [loro] integrità o affidabilità».

Detta giurisprudenza è ferma nel ritenere che gravi violazioni normative da parte di un operatore economico, tali da configurare un considerevole illecito professionale o comunque un grave inadempimento, ne comporti l'esclusione dalla gara, quand'anche l'illecito non sia stato accertato definitivamente in giudizio (come si può desumere anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 19 giugno 2019, in causa C-41/18, Meca), ma sussistano e siano valutati elementi tali da «provocare la rottura del rapporto di fiducia con l'operatore economico» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 3 ottobre 2019, in causa C-267/18, D.A.C. SA). Al pari di chiunque altro, la pubblica amministrazione non può infatti essere obbligata a contrarre con parti che essa ritiene, in forza di elementi obiettivi, inaffidabili.

23.2.- Né si può sostenere che ASPI non sia stata posta in condizione di replicare alle contestazioni seguenti al crollo del ponte, di cui aveva l'obbligo manutentivo e di custodia. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti fin dal 16 agosto 2018 ha rappresentato alla concessionaria il grave inadempimento della convenzione, mettendola in condizioni di replicare, ed eventualmente dimostrare l'incidenza di fattori imprevedibili o ingovernabili, prima dell'emanazione, e a maggior ragione della conversione in legge, del decreto-legge censurato. In seguito, con d.m. 5 settembre 2018, n. 392, sono stati avviati i lavori della commissione ispettiva ministeriale, conclusi con una relazione resa pubblica sul sito internet del ministero fin dal 25 settembre 2018, ovvero prima dell'emanazione del d.l. n. 109 del 2018 censurato.

Nel corso del procedimento ispettivo, tra l'altro, sono state raccolte informazioni e documenti da ASPI, della quale sono anche stati ascoltati tecnici e dirigenti, nonché, in data 13 settembre 2018, l'amministratore delegato e il direttore centrale delle operazioni. È vero che - come ha osservato in udienza la difesa di ASPI, in risposta a una specifica domanda - in esito all'istruttoria tecnica la Commissione ha ipotizzato in termini di verosimiglianza tre ipotesi alternative quanto alle cause e al cinematisimo del crollo. Nondimeno è vero anche che le conclusioni della stessa commissione in merito agli aspetti tecnici e amministrativi di tale evento contengono numerose e puntuali contestazioni a proposito di carenze nelle valutazioni di sicurezza e nelle procedure di controllo della sicurezza strutturale delle opere; contestazioni nei confronti delle quali ASPI è stata messa nelle condizioni di interloquire. Ad esempio, si legge nella relazione che le misure adottate da ASPI ai fini della prevenzione «erano inappropriate e insufficienti considerata la gravità del problema» (pag. 75); che ASPI «pur a conoscenza di un accentuato degrado del Viadotto ed in particolare delle parti orizzontali di esso che appalesavano deficit strutturali [...] non ha ritenuto di provvedere, come avrebbe dovuto, al loro immediato ripristino e per di più non ha adottato alcuna misura precauzionale a tutela della utenza» (pag. 82); che, in merito alle verifiche sullo stato dei manufatti e sulle esigenze di manutenzione, è emersa «una irresponsabile minimizzazione dei necessari interventi da parte delle strutture tecniche di Aspi, perfino anche di manutenzione ordinaria» (pag. 84).

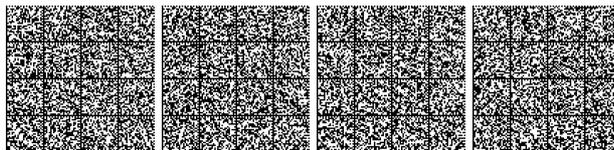
L'estrema urgenza del provvedere, sulla quale la Corte si è già soffermata, non sarebbe stata ragionevolmente compatibile con un ulteriore indugio nelle procedure di rilevazioni tecniche, a fronte di un quadro iniziale certamente tale da giustificare misure precauzionali nei confronti del custode.

Dunque, già al momento della emanazione del decreto-legge e poi della sua conversione in legge, sussistevano seri e comprovati elementi per indursi a non affidarle il compito di ricostruire un'infrastruttura crollata, nonostante l'obbligo di mantenerla in capo al custode ASPI.

La finalità cautelare è del resto ben distinta da quella punitiva, e permette alla pubblica amministrazione, in numerose ipotesi previste dall'ordinamento giuridico, di sottrarsi a rapporti con soggetti ragionevolmente sospettati di inaffidabilità, benchè non definitivamente condannati, perché «[i]l principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva è violato allorchè la legge preveda una misura che costituisca, nella sostanza, una sanzione anticipata in assenza di un accertamento definitivo di responsabilità», ma non quando la norma risponde «a una logica in senso lato cautelare» (sentenza n. 248 del 2019).

La legge censurata, quindi, nel ricongiungersi per tale punto alle regole di diritto comune, si sottrae al dubbio di arbitrarità, poiché costituisce una declinazione per il caso di specie di quanto il diritto europeo e nazionale consentono e prevedono per casi analoghi.

24.- Il grave e ragionevole deficit di fiducia insorto nei riguardi di ASPI non può trovare un correttivo contrario nel principio del diritto europeo e nazionale della più ampia partecipazione alle gare, di per sé già compreso nell'ambito delle procedure negoziate senza pubblicazione. Ciò va detto non solo in via generale, a fronte di una legittima causa escludente, ma in particolar modo nel presente caso.



Come emerge anche dalla relazione sulle concessioni autostradali recata dalla delibera della Corte dei Conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G, ASPI è concessionaria di circa la metà della rete autostradale italiana da molti decenni, senza peraltro avere ottenuto tale qualità a seguito di una gara. La sua posizione è stata da ultimo rafforzata dal già rammentato art. 8-*duodecies* del d.l. n. 59 del 2008, che ha legiferato la convenzione del 2007, prorogando la durata del rapporto concessorio fino al 31 dicembre del 2038.

La decadenza e la revoca della concessione è stata in tal modo resa straordinariamente onerosa per la parte pubblica, soggetta, in base ai già citati artt. 9 e 9-*bis* della convenzione, ad un regime indennitario del tutto eccezionale e derogatorio, a favore della concessionaria, delle regole di diritto comune attinenti a tale genere di rapporto. Basti pensare che l'art. 9 della convenzione, in tema di decadenza dalla concessione, per grave inadempimento del concessionario, subordina il subentro del concedente al pagamento di un importo corrispondente al valore attuale netto dei ricavi di gestione «sino alla scadenza della concessione», preservando così l'utile che il concessionario avrebbe tratto dal rapporto, benché quest'ultimo sia cessato per causa imputabile allo stesso concessionario.

In un tale contesto, che di fatto paralizza per lunghi anni iniziative volte all'apertura del mercato di riferimento, la Corte di giustizia dell'Unione europea, con sentenza 18 settembre 2019, in causa C-526/17, ha condannato lo Stato italiano, per avere prorogato una concessione di tratto autostradale conseguita a suo tempo senza gara, ribadendo la piena soggezione di tale segmento del mercato al principio di concorrenza. Tale soggezione è ora affermata anche dall'art. 178 cod. contratti pubblici.

24.1.- Sotto tale profilo, i rimettenti dubitano della congruità della motivazione offerta dal legislatore con la norma censurata, nella parte in cui si intende prevenire un «ulteriore indebito vantaggio competitivo» per ASPI, perché ritengono che il sistema delle concessioni autostradali sia fondato sull'affidamento in esclusiva delle tratte a determinati operatori, sicché sarebbe pacifica l'insussistenza di un regime concorrenziale.

Tuttavia, è ovvio che il mercato di riferimento sia chiuso, come constatano i rimettenti, non già perché il diritto lo sottragga alle regole della concorrenza, ma perché, di fatto, esse non sono state osservate al tempo in cui si sono affidate concessioni senza gara, poi prorogate per molti decenni con analoghe modalità.

In tale contesto, la procedura negoziata senza pubblicazione si sarebbe esposta ad un particolare rischio di deformazione dell'assetto concorrenziale del mercato e di lesione del principio di parità di trattamento degli operatori economici, laddove, in difetto di ulteriori limiti, avesse permesso alla stazione appaltante di avviare la trattativa direttamente con il concessionario in essere, rafforzandone i privilegi.

Per tale ragione, l'art. 63 cod. contratti pubblici, in accordo e secondo lo spirito dell'art. 32 della direttiva 2014/24/UE, ha prescritto che la stazione appaltante si attenga, nell'individuare l'operatore economico con cui trattare, ai principi di «trasparenza, concorrenza, rotazione».

24.2.- L'art. 1, comma 5, del d.l. censurato, come si è visto, ha permesso al commissario di agire anche in deroga a disposizioni di legge, salvo alcune eccezioni, sicché, sulla base dell'impianto normativo introdotto dal legislatore dell'urgenza, non si sarebbe potuto escludere che la stazione appaltante si rivolgesse direttamente al concessionario, senza neppure dar corso al confronto delle offerte che poi, di fatto, il commissario ha operato.

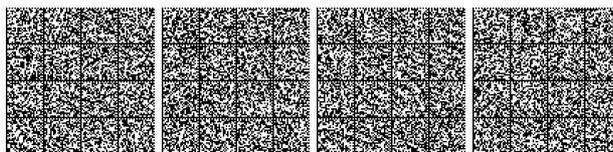
A fronte di ciò, l'art. 1, comma 7, censurato ha provveduto a limitare la discrezionalità del commissario, esigendo che fosse assicurata la rotazione necessaria onde evitare che un operatore economico, scelto a suo tempo senza gara come concessionario, potesse conseguire nuovamente a «trattativa privata» un vantaggio, costituito dall'affidamento di lavori afferenti al medesimo oggetto della convenzione.

Nel conformare secondo tale indicazione la procedura e il mercato, sia pure in un contenuto segmento di esso, il legislatore non ha perciò conculcato la libertà di iniziativa economica di ASPI, ma piuttosto prevenuto un contrasto con l'utilità sociale, di cui all'art. 41 Cost., irrobustendo l'assetto concorrenziale con l'ingresso di altri operatori economici.

25.- Con riguardo agli artt. 23 e 97 Cost, i rimettenti ripropongono le considerazioni già svolte sul carattere sanzionatorio della norma, che sono già state giudicate non fondate con riferimento alle altre disposizioni censurate, perché il legislatore è mosso da (e ha concretizzato in norme) un intento non punitivo, ma di cautela, oltre che di regolazione del mercato. Tali questioni sono perciò non fondate.

26.- In ordine agli artt. 24, 102, 103 e 111 Cost., i giudici a quibus sospettano che l'estromissione di ASPI dalla procedura, senza che fosse stata accertata giudizialmente la responsabilità per il crollo del ponte, ne abbia leso il diritto di difesa, nell'ambito di un giusto processo.

Anche queste questioni non sono fondate.



Contrariamente a quanto sostenuto dal TAR Liguria, si è già precisato che non vi è correlazione tra la scelta precauzionale di non impegnare ulteriormente il concessionario, e l'accertamento definitivo della responsabilità in un giudizio civile o penale per il fatto (il quale potrebbe oltretutto richiedere molto tempo), nel senso che la prima, esercitata dal legislatore, non necessita del secondo, soggetto invece a riserva di giurisdizione (sentenza n. 85 del 2013).

La portata obiettiva del censurato art. 1, comma 7, non consiste, infatti, nell'accertare la responsabilità per trarne effetti sanzionatori, ma nel regolare l'affidamento dei lavori di ricostruzione del ponte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria con le ordinanze iscritte al r.o. n. 51, n. 52 e n. 54 del 2020, indicate in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, 1-bis e 4-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 Cost., dal TAR Liguria con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 55 del 2020, indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, nella parte in cui esclude dalla procedura le società collegate al concessionario, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41 e 111 Cost., dal TAR Liguria con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 53 del 2020, indicata in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-ter del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 23 e 97 Cost., dal TAR Liguria con le ordinanze iscritte al r.o. n. 51, n. 52 e n. 54 del 2020, indicate in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 3, 5, 7, 8, e 8-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 23 e 97 Cost., dal TAR Liguria con le ordinanze iscritte al r.o. n. 51, n. 52, n. 54 e n. 55 del 2020, indicate in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 5, 1-bis e 4-bis del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dal TAR Liguria con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 55 del 2020, indicata in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 109 del 2018, come convertito, nella parte in cui esclude dalla procedura la concessionaria al tempo dell'evento, sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 102, 103 e 111 Cost., dal TAR Liguria con le ordinanze iscritte al r.o. n. 51, n. 52, n. 54 e n. 55 del 2020, indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 169

Sentenza 23 giugno - 28 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Enti pubblici - Camere di commercio - Riforma del sistema camerale - Previsione del parere della Conferenza Stato-Regioni, anziché dell'intesa con essa, sul decreto legislativo di attuazione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 7 agosto 2015, n. 124, art. 10; decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, art. 3.
- Costituzione, artt. 5, 117 e 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) e dell'art. 3 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con ordinanze del 30 aprile, 27 marzo, 15 marzo, 30 aprile, 27 marzo, 30 aprile e 27 marzo 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri da 163 a 166, 184, 185 e 196 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 42, 45 e 46, prima serie speciale, dell'anno 2019.

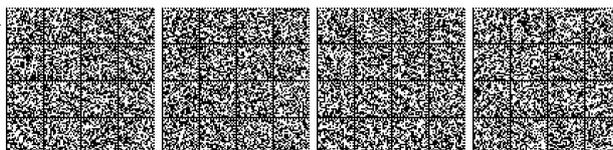
Visti gli atti di costituzione delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Massa Carrara, di Pavia, di Rieti, di Terni e di Brindisi, e dell'Unione Italiana delle Camere di commercio industria, artigianato e agricoltura - Unioncamere, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udito il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere *a)* e *c)*, in collegamento da remoto, senza discussione orale e nella camera di consiglio, svolta ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile, punto 1), lettera *a)*, in data 10 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 30 aprile 2019 (reg. ord. n. 163 del 2019) il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 5, 117 e 120 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) e dell'art. 3 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura).



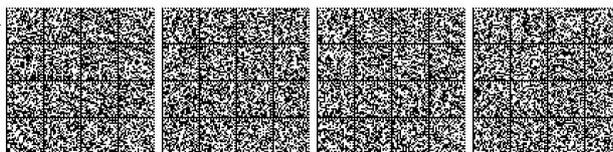
1.1.- Il giudice rimettente premette in narrativa che la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Massa Carrara ha impugnato il decreto del Ministro dello sviluppo economico 16 febbraio 2018 (Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale) nella parte in cui, in attuazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, recependo la proposta avanzata da Unione Italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (d'ora in avanti: Unioncamere), di cui alla delibera del 30 maggio 2017, ha disposto l'accorpamento delle Camere di commercio di Massa Carrara, di Lucca e di Pisa, individuando in Viareggio la sede del nuovo ente. Nel giudizio principale sono stati altresì impugnati gli atti presupposti e consequenziali, ed in particolare le determinazioni del Commissario ad acta, numeri da 1 a 7 del 2018 e la deliberazione del Consiglio dei ministri dell'8 febbraio 2018.

1.2.- Il giudice rimettente specifica che il decreto ministeriale impugnato è identico al decreto del Ministro dello sviluppo economico 8 agosto 2017 (Rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, istituzione di nuove camere di commercio, e determinazioni in materia di razionalizzazione delle sedi e del personale), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana (serie generale) n. 219 del 19 settembre 2017, e sostituito a seguito della pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 261 del 2017) che ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano", anziché previa intesa con detta Conferenza». Nello specifico, a seguito di questa pronuncia il ministero sottoponeva alla Conferenza Stato-Regioni un nuovo schema di decreto, di contenuto analogo al precedente, ai fini del raggiungimento dell'intesa. La citata Conferenza esaminava il testo nella seduta dell'11 gennaio 2018 e, poiché varie Regioni formulavano obiezioni sul testo, il verbale di tale seduta recava l'indicazione della «mancata intesa». A seguito di tale evento, il Consiglio dei ministri, nella seduta dell'8 febbraio 2018, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali), autorizzava il Ministro dello sviluppo economico ad adottare il citato decreto ministeriale.

1.3.- Il d.lgs. n. 219 del 2016 è stato emanato in virtù della delega conferita al Governo dall'art. 10 della legge n. 124 del 2015, per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, anche mediante la modifica della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura). La delega ha previsto che il legislatore delegato procedesse alla «ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, con riduzione del numero dalle attuali 105 a non più di 60 mediante accorpamento di due o più camere di commercio». La stessa legge di delega ha altresì stabilito la «possibilità di mantenere la singola camera di commercio non accorpata sulla base di una soglia dimensionale minima di 75.000 imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese, salvaguardando la presenza di almeno una camera di commercio in ogni regione, prevedendo che possa essere istituita una camera di commercio in ogni provincia autonoma e città metropolitana e, nei casi di comprovata rispondenza a indicatori di efficienza e di equilibrio economico, tenendo conto delle specificità geo-economiche dei territori e delle circoscrizioni territoriali di confine, nonché definizione delle condizioni in presenza delle quali possono essere istituite le unioni regionali o interregionali». In particolare, il comma 2 della citata disposizione prevedeva che l'esercizio della delega sarebbe dovuto avvenire con l'adozione di un decreto legislativo su proposta del Ministro dello sviluppo economico «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

1.4.- Il giudice *a quo* riporta che, nel corso del giudizio, la Camera di commercio ha contestato la legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 124 del 2015 e, conseguentemente, del d.lgs. n. 219 del 2016 nella sua interezza, per violazione del principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.). La legge di delega non ha previsto, infatti, l'intesa con la Conferenza unificata e/o con la Conferenza Stato-Regioni.

1.5.- Il giudice rimettente ritiene le questioni rilevanti per il fatto che il d.m. 16 febbraio 2018, oggetto di gravame, è stato adottato in diretta applicazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, a sua volta emanato in ragione della delega contenuta nell'art. 10 della legge n. 124 del 2015. Pertanto, osserva che, costituendo l'illegittimità del d.m. impugnato l'oggetto del petitum del giudizio *a quo*, la risoluzione della questione di costituzionalità relativa alla normativa primaria (cioè il decreto legislativo e la legge delega), sulla base della quale è stato adottato l'atto impugnato, è presupposto necessario per la pronuncia definitiva.



1.6.- Il giudice rimettente non ha parimenti ritenuto di accogliere l'eccezione mossa da Unioncamere, resistente nel giudizio *a quo*, secondo la quale la questione sarebbe irrilevante poiché la Camera di commercio ricorrente non avrebbe interesse a far valere il lamentato vizio costituzionale, trattandosi di questioni che potrebbero essere fatte valere solo dalla Regione, unico ente che avrebbe siffatto interesse. Al contrario - afferma il giudice *a quo* - «la Camera di commercio ricorrente ha interesse a dedurre il prospettato vizio di costituzionalità [...] proprio perché, all'esito di un'eventuale pronuncia di incostituzionalità, cadrebbe tutto il decreto legislativo delegato e, con esso, il censurato accorpamento tra Camere di commercio».

1.7.- Quanto poi alle ragioni a sostegno della non manifesta infondatezza delle censure il rimettente osserva quanto segue.

1.7.1.- Preliminarmente, questi rileva che la Corte costituzionale, in un giudizio instaurato in via principale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016 (è citata la sentenza n. 261 del 2017), poiché tale norma disponeva che il d.m. di riordino delle camere di commercio fosse emanato previa acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni, anziché previa intesa con la stessa, in violazione del principio di leale collaborazione. Proprio in tale sede veniva sollevata anche la questione di legittimità costituzionale della norma della legge di delega ora censurata; tale questione veniva, tuttavia, dichiarata inammissibile per tardività, essendo decorso il termine perentorio di cui all'art. 127, secondo comma, Cost.

1.8.- In questa sede, al contrario, trattandosi di giudizio in via incidentale, il giudice *a quo* ritiene di poter riproporre la medesima questione proprio alla luce della su citata pronuncia, e in generale della giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione.

In particolare, viene richiamata la sentenza n. 251 del 2016. Difatti, il collegio rimettente, basandosi su tale precedente, rileva che «[l]a giurisprudenza costituzionale ha [...] già ritenuto ammissibile l'impugnazione della norma di delega, allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione tra Stato e regioni ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa anziché previo parere in sede di Conferenza». Pertanto, per il giudice *a quo* le censure di incostituzionalità possono rivolgersi sia alle disposizioni di delega che, per illegittimità derivata, alla legislazione delegata.

1.9.- Vi sarebbero i presupposti per far valere, inoltre, il principio di leale collaborazione, trattandosi di una riforma ordinamentale. Invero, sarebbe stata la stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 261 del 2017 a ritenere che il riassetto generale della disciplina delle camere di commercio sia materia ripartita tra prerogative statali e regionali, in quanto - prosegue l'ordinanza di rimessione - «il catalogo dei compiti svolti da questi enti è riconducibile a competenze sia esclusive dello Stato, sia concorrenti e residuali delle regioni; in questo settore le competenze di ciascun soggetto appaiono inestricabilmente intrecciate». Inoltre, viene osservato che «l'attività delle Camere di commercio appare riconducibile alla nozione di "sviluppo economico", nozione che costituisce una espressione di sintesi che comprende e rinvia ad una pluralità di materie attribuite ex art. 117 Cost. "sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia a quella concorrente, sia a quella residuale"» (è citata la sentenza n. 165 del 2007). Pertanto, pure in presenza di esigenze di carattere unitario che giustificerebbero l'avocazione allo Stato della potestà normativa per la disciplina di tali enti, resterebbe ferma la necessità del rispetto del principio della leale collaborazione attraverso il modulo procedimentale dell'intesa (vengono citate le sentenze n. 251 del 2016, n. 165 del 2007 e n. 214 del 2006). Come ritenuto dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 251 del 2016, ad avviso del collegio rimettente, quindi, «quando il legislatore delegato intende riformare istituti ed enti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa tra Stato e autonomie».

1.10.- Conclude il collegio rimettente che «stante la natura delle materie incise dalle disposizioni censurate [...] la norma di delega [...] avrebbe dovuto prevedere - come presupposto per l'esercizio della delega - l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni», essendo questo l'istituto cardine della leale collaborazione «anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa ai decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.» (è citata la sentenza n. 251 del 2016).

1.11.- Pertanto, secondo il TAR Lazio, la disposizione di delega violerebbe il principio della leale collaborazione nella funzione legislativa di cui agli artt. 5, 117 e 120 Cost., poiché prevede che l'esercizio delegato della potestà legislativa sia condotto all'esito di un procedimento nel quale l'interlocazione fra Stato e Regioni si realizzi nella forma inadeguata del parere e non già attraverso l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

1.12.- Infine, l'illegittimità della disposizione delegante si ripercuoterebbe in via immediata e derivata anche sulla illegittimità costituzionale della norma delegata (art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016) in forza del quale è stato adottato il d.m. oggetto del giudizio *a quo*.

2.- Il 31 ottobre 2019 si è costituita nel giudizio di fronte alla Corte costituzionale la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Massa Carrara, ricorrente nel giudizio principale.



2.1.- La parte insiste per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale degli artt. 10 della legge n. 124 del 2015 e 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, per violazione del principio di leale collaborazione e segnatamente degli artt. 5, 117 e 120 Cost.

Si sottolinea che la norma di delega censurata e l'attuativo decreto legislativo sono stati già esaminati dalla Corte costituzionale, ma nei limiti delle censure promosse dalle Regioni con ricorsi diretti, formulate o tardivamente rispetto ai termini di decadenza previsti dal giudizio in via d'azione o in modo sommario e generico. Pertanto, sono state dichiarate tutte inammissibili o manifestamente infondate, salvo che per l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale nella parte in cui prevedeva l'adozione del d.m. di riordino delle camere di commercio "sentita" la Conferenza Stato-Regioni e non "previa intesa" con quest'ultima. Proprio questo precedente avrebbe stabilito che «l'intesa (e non il semplice parere) da raggiungere in sede di Conferenza Stato-Regioni è un passaggio procedurale essenziale, nel caso in cui una determinata disciplina statale impatti anche su materie di competenza regionale, anche quando la normativa statale deve essere attuata con decreti legislativi delegati ex art. 76 Cost. Se così non fosse, infatti, non sarebbe garantito adeguatamente il rispetto del riparto costituzionale di competenze» e della leale collaborazione, che richiede l'intesa, quale «procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento» (viene citata la sentenza n. 261 del 2017).

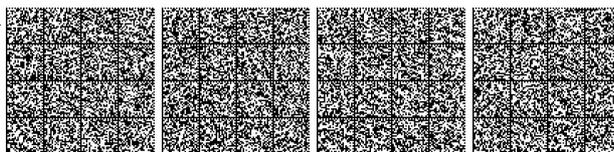
2.2.- Ad avviso della Camera di commercio, il necessario raggiungimento dell'intesa per l'adozione del decreto ministeriale attuativo del decreto legislativo imporrebbe, a fortiori, l'intesa «a monte, per l'adozione del decreto legislativo attuativo della legge delega, che pure impatta sulle medesime materie». Pertanto, «acquisito, anche a seguito della sent. n. 261/2017, che le funzioni delle Camere di commercio impattano anche sulle competenze regionali, e considerato che quando questo si verifica c'è bisogno dell'intesa [...] anche rispetto all'adozione di un decreto legislativo» - come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 251 del 2016 - l'art. 10 della legge n. 124 del 2015 dovrebbe essere ritenuto parimenti incostituzionale laddove prevede il semplice parere anziché l'intesa. Nella sentenza n. 251 del 2016, continua la parte privata, la Corte costituzionale avrebbe evidenziato un sospetto di incostituzionalità dei decreti delegati, pretendendo «l'adozione da parte del Governo di "soluzioni correttive", idonee ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione». Invero, nel caso di specie, tale circostanza non si sarebbe verificata per il d.lgs. n. 219 del 2016, non essendosi proceduto né all'intesa né a successive misure o soluzioni correttive volte a realizzare il principio di leale collaborazione. Con ciò si sarebbe impedito un adeguato coinvolgimento delle Regioni, determinando un ulteriore e autonomo vizio di illegittimità costituzionale.

3.- Il 5 novembre 2019 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate.

3.1.- Preliminarmente, l'Avvocatura generale rammenta che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015, per violazione del principio di leale collaborazione, è stata già stata esaminata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017. Allo stesso modo, la Corte costituzionale si sarebbe pronunciata riguardo l'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, dichiarandone l'illegittimità nella parte in cui si stabiliva che il d.m. dovesse essere adottato "sentita la Conferenza Stato-Regioni" anziché "previa intesa".

3.2.- L'Avvocatura generale specifica che, a seguito della citata sentenza n. 251 del 2016, l'amministrazione ha acquisito il parere del Consiglio di Stato in merito ai possibili correttivi da adottare affinché «fosse consentita l'attuazione della delega nel rispetto del principio di leale collaborazione». Nel parere del 17 gennaio 2017, n. 83, il Consiglio di Stato ha precisato che la decisione della Corte costituzionale avrebbe già fornito una lettura adeguatrice della legge che prevede l'intesa e non il parere e sarebbe, così, riscritta in conformità al dettato costituzionale. Da questo parere ricorrerebbe per il Governo la possibilità «di attuare correttamente il principio di leale collaborazione ricorrendo all'intesa con le Regioni in sede di attuazione della delega, poiché la dichiarazione di illegittimità della legge delega [...] non si estende immediatamente anche ai medesimi [decreti legislativi], per i quali, in caso di impugnazione, andrà comunque accertata anche una effettiva lesione delle competenze regionali».

3.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda poi che il Governo ha adottato il d.m., attuativo del decreto legislativo, a seguito dell'esperienza del tentativo di intesa con le Regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni; in tale modo, avrebbe adottato «interventi correttivi di tipo procedurale, sollecitati dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 251 del 2016 e n. 261 del 2017 al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione». Invero, la previsione dell'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, secondo cui «[q]uando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni [...] il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata», appare conforme «ai principi elaborati dalla Corte costituzionale in materia, dai



quali si ricava che in tale sede la Conferenza non opera come collegio deliberante, ma come sede di concertazione e di confronto, anzitutto politico, fra Governo e Regioni al fine di raggiungere, ove possibile, una posizione comune». In aggiunta, sarebbe la realizzazione delle trattative, e non dell'intesa (da ricercare, comunque, mediante trattative volte a superare le divergenze), ad assurgere a «condizione di legittimità dell'intervenuto intervento statale unilaterale».

3.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, inoltre, afferma che l'ordinanza di rimessione non «affronta e non esamina affatto i problemi riguardanti i rapporti Stato e Regioni, anche con particolare riferimento all'ipotesi di mancata intesa, e non considera minimamente importanti principi di carattere generale riguardanti il tema della sussidiarietà».

Tale lacuna comporterebbe profili di inammissibilità sia con riguardo alla rilevanza sia alla non manifesta infondatezza, anche alla luce della sentenza n. 261 del 2017 della Corte costituzionale. Nello specifico, la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implicherebbe «che non sia legittima una norma contenente una "drastica previsione" della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie procedure idonee per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (vengono citate le sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007 e n. 339 del 2005). Tuttavia, nel caso di esito negativo delle procedure mirate all'accordo, potrebbe essere rimessa al Governo una decisione unilaterale (sono richiamate le sentenze n. 33 e n. 165 del 2011), senza che il mancato raggiungimento dell'intesa possa giustificare una paralisi decisionale. La giurisprudenza della Corte costituzionale avrebbe, in questo senso, fatto riferimento alla categoria delle "intese a valle", che atterrebbe alla fase applicativa della legge statale. Pertanto, non risulterebbe necessaria «in applicazione del principio di sussidiarietà [...] una partecipazione collaborativa "a monte", che determini la necessità della partecipazione della Regione al procedimento formativo della legge statale utilizzando lo schema delle conferenze, comunque coinvolte nella fase di approvazione degli atti a carattere generale e programmatici».

3.5.- Inoltre, l'Avvocatura generale fa presente che la Corte costituzionale avrebbe indicato strumenti di deroga o attuazione del riparto di competenze giustificandoli con la «dimensione unitaria dell'interesse pubblico perseguito». Il giudice delle leggi, di recente, con la sentenza n. 225 del 2019, avrebbe ribadito la natura "anfibia" delle camere di commercio, per un lato «organi di rappresentanza delle categorie mercantili» e, per un altro, «strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche».

La particolare natura degli enti camerali esigerebbe una disciplina omogenea sul territorio nazionale. Solo in alcune particolari ipotesi si sarebbe affidato a una regione la potestà normativa sull'organizzazione e sul funzionamento delle camere di commercio, come nel caso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige. Inoltre, la riorganizzazione delle camere di commercio, attuata dal Governo su delega del Parlamento non avrebbe determinato in alcun modo una lesione delle preesistenti competenze delle Regioni in materia. Poiché alla camera di commercio sono attribuiti compiti che devono essere disciplinati in modo omogeneo a livello nazionale, ne conseguirebbe la prevalenza della competenza statale. Proprio per questa ragione, anche gli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016 dovrebbero essere considerati riconducibili nell'alveo della competenza statale, attenendo ad aspetti che devono essere disciplinati in modo omogeneo a livello statale.

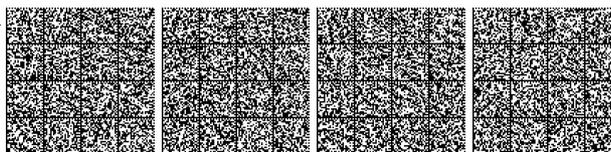
3.6.- In conclusione, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che il Governo abbia adottato, con diligenza e collaborazione, attraverso confronti in sede tecnica e politica, «tutte le necessarie azioni [...] al fine di dare completa attuazione al principio di leale collaborazione con le Regioni per la specifica materia che disciplinava la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio e la razionalizzazione organizzativa delle medesime».

3.7.- Nelle more dell'udienza pubblica dell'8 aprile 2020, rispettivamente il 16 e il 17 marzo 2020, hanno depositato memoria illustrativa sia la parte privata sia il Presidente del Consiglio dei ministri, reiterando gli argomenti portati dai precedenti atti difensivi. La prima insiste sull'ammissibilità delle questioni e, nel merito, sulla loro fondatezza.

3.8.- In particolare, la Camera di commercio di Massa Carrara ritiene l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, avanzata dall'Avvocatura generale dello Stato, priva di chiarezza e di «specifiche motivazioni», ribadendo che dalla illegittimità costituzionale della legge delega deriverebbe, a cascata, l'incostituzionalità del decreto delegato e del decreto ministeriale.

Quanto al merito, la parte non considera sufficiente, ai fini del soddisfacimento del principio cooperativo, il procedimento di intesa "a valle", per l'adozione del decreto ministeriale. Tale sequenza procedimentale non può considerarsi un adeguato «correttivo» che scongiuri l'incostituzionalità del decreto legislativo, nel senso auspicato dalla sentenza n. 251 del 2016. L'intreccio di competenze, che la riforma del sistema camerale implica, avrebbe richiesto l'adozione del d.lgs. n. 219 del 2016 previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

3.9.- Nella sua memoria illustrativa, il Presidente del Consiglio dei ministri insiste sull'inammissibilità e, in subordine, sulla non fondatezza delle questioni.



In primo luogo, le questioni sarebbero irrilevanti perché ipotetiche, non risultando chiaro il rapporto di pregiudizialità intercorrente tra le questioni sollevate e la norma da applicare al giudizio principale. I giudici a quibus non avrebbero evidenziato come i criteri indicati dal decreto legislativo, viziati per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione, condizionerebbero il successivo decreto ministeriale.

Il difetto di rilevanza emergerebbe anche dal confronto tra l'art. 10 della legge delega e l'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, che riporterebbero criteri identici per l'accorpamento e il riordino del sistema camerale. In tal senso, anche se fosse stato adottato previa intesa, il decreto legislativo non avrebbe potuto alterare il numero delle camere di commercio, stabilito direttamente dalla legge n. 124 del 2015.

3.10.- Nel merito, l'Avvocatura generale insiste per una declaratoria di manifesta infondatezza delle questioni. Lo Stato infatti avrebbe in gran parte accolto le richieste provenienti dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 29 settembre 2016, recepite in sede di Conferenza unificata, salvo alcuni aspetti marginali comunque non attinenti alla riduzione del numero delle camere di commercio. In ogni caso, se avessero voluto contestare i criteri, le Regioni avrebbero dovuto censurare, su questo specifico punto, la legge delega, ipotesi che non si è concretamente realizzata, a testimonianza di una generale soddisfazione regionale circa i principi adottati dal delegante.

La manifesta infondatezza si trae anche dal recupero della leale collaborazione attraverso il tentativo di esperire l'intesa "a valle" sul decreto ministeriale, a seguito della citata sentenza n. 261 del 2017. In effetti, dalle riunioni della Conferenza Stato-Regioni del 21 dicembre 2017 e dell'11 gennaio 2018 emergerebbe come lo Stato abbia tentato sino all'ultimo di tenere aperto il dialogo con le autonomie regionali.

La difesa del Presidente del Consiglio dei ministri contesta inoltre il richiamo alla sentenza di questa Corte n. 251 del 2016. Tale decisione non avrebbe avuto successivi sviluppi nella giurisprudenza costituzionale, costante nel ritenere non applicabili le procedure cooperative alla funzione legislativa (sono citate le sentenze n. 192 del 2017 e n. 280 del 2016). Le intese che precedono l'adozione di un atto legislativo sono da considerare, in Costituzione, un *numerus clausus*, espressamente previste solo nell'ipotesi della legge che regola i rapporti con le confessioni religiose diverse dalla cattolica (art. 8, secondo comma, Cost.) oppure di quella che assegna alle Regioni forme particolari di autonomia (art. 116, terzo comma, Cost.).

Infine, l'Avvocatura si sofferma sugli effetti che una declaratoria di incostituzionalità avrebbe sull'attuale processo di riordino che verrebbe travolto da una pronuncia di accoglimento. Salve le cinque camere di commercio accorpate e già operative, si porrebbe il problema del trattamento giuridico dei rapporti non esauriti, sia per ciò concerne gli enti da accorpate, in difficoltà finanziarie, sia per ciò che attiene ai rapporti con il personale.

3.11.- In virtù del rinvio a nuovo ruolo, deciso sulla base dell'art. 2, lettera c), del decreto della Presidente della Corte costituzionale del 24 marzo 2020, sia la Camera di commercio sia la difesa statale hanno depositato brevi note, ai sensi dell'art. 1, lettera c), del decreto della Presidente della Corte costituzionale 20 aprile 2020, ribadendo quanto già affermato nelle memorie pregresse, in punto di rilevanza e non manifesta infondatezza.

4.- Con ordinanza del 27 marzo 2019 (reg. ord. n. 164 del 2019) il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 5, 117 e 120 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10 della legge n. 124 del 2015 e 3 del d.lgs. n. 219 del 2016.

4.1.- Il giudice rimettente premette che la Regione Piemonte ha impugnato innanzi al TAR Lazio il d.m. 16 febbraio 2018, nella parte in cui, in attuazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, recependo la proposta avanzata da Unioncamere, ha disposto l'accorpamento delle Camere di commercio del Verbano Cusio Ossola con quelle di Biella, Vercelli e Novara.

Il giudice *a quo* specifica che il d.m. 16 febbraio 2018, impugnato nel giudizio principale, è identico a quello dell'8 agosto 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica del 19 settembre 2017, poi sostituito a seguito della sentenza n. 261 del 2017 di questa Corte, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, nella parte in cui stabiliva che il decreto del Ministro dello sviluppo economico fosse adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa con detta Conferenza. Nello specifico, a seguito di questa pronuncia, il ministero sottoponeva alla Conferenza Stato-Regioni un nuovo schema di decreto, di contenuto analogo al precedente, ai fini del raggiungimento dell'intesa. La citata Conferenza esaminava il testo nella seduta dell'11 gennaio 2018 e, poiché varie Regioni formulavano obiezioni sul testo, il verbale di tale seduta recava l'indicazione della "mancata intesa". A seguito di tale evento, il Consiglio dei ministri, nella seduta dell'8 febbraio 2018, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, autorizzava il Ministro dello sviluppo economico ad adottare il decreto impugnato.



4.2.- Il giudice rimettente ripropone le identiche censure evidenziate nella precedente ordinanza di rimessione, riportando che, nel corso del giudizio principale, la Regione Piemonte ha sostenuto l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, della legge n. 124 del 2015 e, a cascata, del d.lgs. n. 219 del 2016 nella sua interezza, per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. La legge di delega non ha previsto, infatti, l'intesa con la Conferenza unificata e/o con la Conferenza Stato-Regioni.

5.- Non si è costituita in giudizio la Regione Piemonte; il 5 novembre 2019 è intervenuto invece il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate. La difesa dello Stato ripropone i medesimi argomenti indicati con riferimento alla precedente ordinanza di rimessione.

5.1.- Nelle more del giudizio, il 16 marzo 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa; successivamente, a seguito del rinvio a nuovo ruolo, la difesa statale ha depositato anche brevi note, ai sensi dell'art. 1, lettera c), del decreto della Presidente della Corte costituzionale 20 aprile 2020, ribadendo quanto già affermato, in punto di rilevanza e non manifesta infondatezza, nell'atto di intervento.

6.- Con ordinanza del 15 marzo 2019 (reg. ord. n. 165 del 2019) il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 5, 117 e 120 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10 della legge n. 124 del 2015 e 3 del d.lgs. n. 219 del 2016.

6.1.- Il giudizio principale è stato instaurato a seguito del ricorso promosso dalla Camera di commercio, industria artigianato e agricoltura di Pavia, la quale ha impugnato innanzi al TAR Lazio il d.m. 16 febbraio 2018, nella parte in cui, in attuazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, ha disposto l'accorpamento delle Camere di commercio di Pavia, Cremona e Mantova, individuando in Mantova, anziché in Pavia, la sede del nuovo ente. Nel giudizio principale sono stati impugnati altresì gli atti presupposti e consequenziali, ed in particolare le determinazioni del Commissario ad acta e la deliberazione del Consiglio dei ministri dell'8 febbraio 2018.

6.2.- Il giudice rimettente ripropone le identiche censure evidenziate nei precedenti atti di promovimento, e ricorda come, nel corso del giudizio, la Camera di commercio abbia contestato la legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 124 del 2015 e, conseguentemente, del d.lgs. n. 219 del 2016 nella sua interezza, per violazione del principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.). La legge di delega non ha previsto, infatti, l'intesa con la Conferenza unificata e/o con la Conferenza Stato-Regioni.

7.- Il 25 ottobre 2019 si è costituita nel giudizio di fronte alla Corte costituzionale la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Pavia, ricorrente del giudizio principale.

7.1.- La parte insiste per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale degli artt. 10 della legge n. 124 del 2015 e 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, per violazione del principio di leale collaborazione e, segnatamente, degli artt. 5, 117 e 120 Cost. Si ribadisce che la questione sarebbe certamente rilevante. Difatti, il decreto ministeriale impugnato nel giudizio *a quo* è stato «emanato in applicazione dell'art. 3 del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219, e tale decreto [...] fu emanato in base a delega conferita al Governo dall'art. 3 della l. 124/2015».

7.2.- La Camera di commercio ricorda che l'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016 è già stato dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 261 del 2017. Per i ricorrenti il vizio riscontrato in tale sentenza sarebbe presente già nella legge di delega, essendo questa Corte «già intervenuta su altre disposizioni della legge n. 124/2015, ravvisando proprio il medesimo vizio» (è citata la sentenza 251 del 2016).

7.3.- Inoltre, viene ricordato che analoga censura rispetto a quella sollevata nell'ordinanza di rimessione rispetto alla medesima disposizione della legge delega non fu esaminata nel merito dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 261 del 2017, «solo perché risultò essere stata formulata tardivamente dalle Regioni».

7.4.- Il 5 novembre 2019 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate. La difesa dello Stato reitera i medesimi argomenti indicati con riferimento ai precedenti atti di promovimento.

8.- Nelle more dell'udienza pubblica dell'8 aprile 2020, il 16 marzo 2020, hanno depositato memoria illustrativa sia la parte, sia il Presidente del Consiglio dei ministri, riproducendo gli argomenti portati nei precedenti atti difensivi. La Camera di commercio di Pavia, in particolare, ribadisce la rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale, posto che il d.m. impugnato nel giudizio principale troverebbe fondamento specifico proprio nell'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, a sua volta adottato sulla base dell'art. 10 della legge n. 124 del 2015. La questione dunque sarebbe diversa per l'oggetto (la legge di delega) e per gli effetti (in ordine alla «titolarità stessa della potestà legislativa, che verrebbe a risultare priva di fondamento») rispetto a quanto deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 261 del 2017. Non inciderebbe sulla rilevanza neanche l'intervenuto procedimento di intesa richiesto dalla Corte costituzionale in tale ultima decisione, che avrebbe riguardato le sole modalità di adozione di un atto amministrativo, quale è il d.m. 16 febbraio 2018.



Quanto al merito, la parte privata insiste sull'accoglimento della censura: l'adozione del decreto legislativo, previa intesa con le autonome regionali, avrebbe infatti consentito di introdurre criteri di accorpamento «più consoni alle situazioni locali».

8.1.- In virtù del rinvio a nuovo ruolo, deciso sulla base dell'art. 2, lettera c), del decreto della Presidente della Corte costituzionale del 24 marzo 2020, sia la Camera di commercio sia la difesa statale hanno depositato brevi note, ai sensi dell'art. 1, lettera c), del decreto della Presidente della Corte costituzionale 20 aprile 2020, ribadendo quanto già affermato nelle memorie pregresse, in punto di rilevanza e non manifesta infondatezza.

9.- Con ordinanza del 30 aprile 2019 (reg. ord. n. 166 del 2019) il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 5, 117 e 120 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10 della legge n. 124 del 2015 e 3 del d.lgs. n. 219 del 2016.

9.1.- Il giudice rimettente ricorda in premessa che la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Rieti ha impugnato il d.m. 16 febbraio 2018, nella parte in cui, in attuazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, ha disposto l'accorpamento delle Camere di commercio di Rieti e Viterbo, individuando in Viterbo, piuttosto che in Rieti, la sede del nuovo ente. Nel giudizio principale sono stati altresì impugnati gli atti presupposti e consequenziali, e, in particolare, la determinazione del Commissario ad acta e la nota del Ministero dello sviluppo economico emessa in data 1° marzo 2018. L'ordinanza di rimessione presenta un identico tenore argomentativo rispetto ai già riportati atti di promovimento.

9.2.- Il giudice *a quo*, in aggiunta, si sofferma sui motivi che l'hanno portato a ritenere di non accogliere l'eccezione mossa da Unioncamere, resistente nel giudizio principale, secondo la quale la questione sarebbe irrilevante poiché la Camera di commercio ricorrente non avrebbe interesse a far valere il lamentato vizio di legittimità, trattandosi di questioni che presentano come unico soggetto interessato a sollevare un'ipotetica questione di legittimità costituzionale proprio la Regione. Al contrario - afferma il giudice *a quo* - «la Camera di commercio ricorrente ha interesse a dedurre il prospettato vizio di costituzionalità [...] proprio perché, all'esito di un'eventuale pronuncia di incostituzionalità, cadrebbe tutto il decreto legislativo delegato e, con esso, il censurato accorpamento tra Camere di commercio».

10.- Il 4 novembre 2019 si è costituita nel giudizio la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Rieti, ricorrente del giudizio principale.

10.1.- La parte insiste per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale degli artt. 10 della legge n. 124 del 2015 e 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, per violazione del principio di leale collaborazione e, segnatamente, degli artt. 5, 117 e 120 Cost.

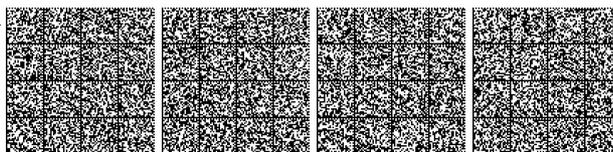
10.2.- Preliminarmente, la parte esamina il quadro di attribuzioni spettanti alle camere di commercio, al fine di evidenziarne il nesso con le competenze regionali. In primo luogo, si sottolinea la doppia natura di tali enti «per un verso organi di rappresentanza degli interessi mercantili e per l'altro strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche» (è citata la sentenza di questa Corte n. 86 del 2017). Inoltre, se ne evidenzia il ruolo nell'ambito del sistema degli enti locali, che farebbero entrare tale ente «a pieno titolo [...] nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell'art. 118 della Costituzione, diventando anche potenziale destinatario di deleghe dello Stato e della Regione» (sono citate le sentenze n. 29 del 2016 e n. 477 del 2000). Pertanto, il ricorrente ritiene che «le funzioni spettanti alla Camera di commercio la collocano in una dimensione che è, allo stesso tempo, locale per quanto riguarda l'ambito di incidenza e nazionale per quanto riguarda il tipo di funzioni che ad essa possono essere assegnate»; ciò determinerebbe «l'intimo rapporto tra il sistema camerale e l'ente regionale in generale» (sono citate le sentenze n. 225 del 2019 e n. 65 del 1982).

10.3.- La Camera di commercio ricorrente nel giudizio *a quo* ricorda che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015, era già stata posta, in via diretta, da alcune Regioni, ma che è stata dichiarata inammissibile, in quanto tardiva, dalla Corte costituzionale. Tuttavia, gli ostacoli che hanno impedito allora di pronunciarsi sul merito della questione, non sarebbero presenti nel caso attuale; difatti, la natura incidentale del giudizio permetterebbe di riproporre la questione (è citata la sentenza n. 261 del 2017).

10.4.- Nel merito, la parte riporta anzitutto le argomentazioni esposte nell'ordinanza di rimessione, per quanto riguarda la violazione da parte del citato art. 10 del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 117 e 120 Cost.

La ricorrente del giudizio principale richiama la seduta della Conferenza unificata del 29 settembre 2016, che avrebbe espresso parere condizionato all'adozione dello schema di decreto legislativo, subordinandolo all'accoglimento delle proposte emendative indicate in tale sede.

Tali proposte miravano a sostituire l'inciso «ove a ciò delegate su base legale o convenzionale» con l'espressione «attraverso specifiche convenzioni delle amministrazioni competenti con Unioncamere»; a riscrivere la prima parte dell'art. 4, comma 6, secondo la seguente formulazione: «Tutti gli enti che in base alle vigenti leggi sono titolari di procedimenti amministrativi concernenti attività di impresa, anche non riconducibili all'ambito di applicazione di cui



all'art. 2 del D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, hanno l'obbligo di comunicarne [...]»; a inserire in calce al suddetto comma il periodo qui di seguito: «i SUAP hanno accesso consultivo senza oneri aggiuntivi al fascicolo elettronico di impresa per lo svolgimento delle attività di controllo di propria competenza».

Il legislatore delegato non ha accolto le menzionate indicazioni; avrebbe perciò tenuto un comportamento «unilaterale» e «contrario al principio di leale collaborazione». Ad avviso della Camera di commercio, «[s]e fosse stata prevista l'intesa, il prodotto normativo sarebbe stato evidentemente differente».

11.- Il 5 novembre 2019 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate. La difesa statale reitera i medesimi argomenti spesi con riferimento alle precedenti ordinanze di rimessione.

11.1.- Nelle more dell'udienza pubblica dell'8 aprile 2020, rispettivamente il 17 e il 18 marzo 2020, hanno depositato memoria illustrativa sia il Presidente del Consiglio dei ministri sia la parte e, successivamente al rinvio a nuovo ruolo, deciso sulla base dell'art. 2, lettera c), del decreto della Presidente della Corte costituzionale del 24 marzo 2020, sia la Camera di commercio sia la difesa statale hanno depositato brevi note, ai sensi dell'art. 1, lettera c), del decreto della Presidente della Corte costituzionale 20 aprile 2020, ribadendo quanto già affermato nelle memorie pregresse in punto di rilevanza e non manifesta infondatezza. In particolare, nella memoria illustrativa, la Camera di commercio di Rieti ribadisce la rilevanza e la fondatezza delle questioni. La dichiarazione di illegittimità dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, ad opera della sentenza di questa Corte n. 261 del 2017, non avrebbe rimosso i profili di incostituzionalità della disposizione censurata, posto che le odierne questioni presenterebbero un perimetro più ampio, avente ad oggetto il presupposto stesso dell'adozione del decreto legislativo, ossia la norma di delega contenuta nella legge n. 124 del 2015. In tal senso, la censura non solo sarebbe rilevante, ma anche evidentemente fondata, non essendo sufficiente a garantire il principio cooperativo la previsione dell'intesa "a valle" per l'adozione del d.m. introdotta dalla sentenza n. 261 del 2017.

12.- Con ordinanza del 27 marzo 2019 (reg. ord. n. 184 del 2019), il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 5, 117 e 120 Cost., degli artt. 10 della legge n. 124 del 2015 e 3 del d.lgs. n. 219 del 2016.

12.1.- Il giudice rimettente premette in narrativa che la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Terni ha impugnato il d.m. 16 febbraio 2018, che ha previsto l'accorpamento delle Camere di commercio di Terni e Perugia, e impugnato altresì gli atti esecutivi e conseguenti, tra cui le determinazioni del Commissario ad acta. Per il resto, l'ordinanza di rimessione presenta le medesime argomentazioni spese, in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza, dai già citati atti di promovimento.

13.- Il 25 novembre 2019 si è costituito nel giudizio di fronte alla Corte costituzionale la Camera di commercio di Terni, ricorrente nel giudizio principale. La parte ricorda che, in sede di appello cautelare, il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso in attesa di una definizione nel merito del giudizio, anche per la prospettazione «di una possibile illegittimità costituzionale di alcune delle norme del riordino normativo».

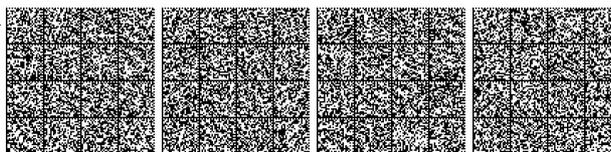
13.1.- La Camera di commercio insiste poi per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale degli artt. 10 della legge n. 124 del 2015 e 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, per violazione del principio di leale collaborazione e, segnatamente, degli artt. 5, 117 e 120 Cost., riportandosi alle motivazioni addotte dal TAR Lazio nell'ordinanza di rimessione.

14.- Il 22 novembre 2019 si è costituita in giudizio Unioncamere, resistente del giudizio principale, chiedendo che la Corte costituzionale dichiari inammissibili, improcedibili o, comunque, infondate le questioni di legittimità costituzionale, riservandosi di esporre ulteriori deduzioni nei successivi scritti difensivi.

15.- Il 19 novembre 2019 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate, riproponendo gli argomenti già spesi nei precedenti atti di intervento.

15.1.- Nelle more dell'udienza pubblica dell'8 aprile 2020, hanno depositato memorie illustrative, rispettivamente in data 16 e 17 marzo 2020, sia il Presidente del Consiglio dei ministri, sia la parte resistente nel giudizio principale e, successivamente al rinvio a nuovo ruolo, deciso sulla base dell'art. 2, lettera c), del decreto della Presidente della Corte costituzionale del 24 marzo 2020, entrambi hanno depositato brevi note, ai sensi dell'art. 1, lettera c), del decreto della Presidente della Corte costituzionale 20 aprile 2020, ribadendo quanto già affermato, in punto di rilevanza e non manifesta infondatezza, nelle memorie pregresse.

15.2.- Nella memoria illustrativa, Unioncamere ha eccepito in particolare la manifesta inammissibilità delle questioni e, in subordine, la loro infondatezza.



Unioncamere premette, in punto di fatto, che il processo di riforma inaugurato con l'art. 10 della legge n. 124 del 2015 è stato per la gran parte attuato: in base ad esso, sono state accorpate 40 camere di commercio, le quali hanno dato vita a 17 nuovi enti; sono stati rinnovati gli organi con un ridotto numero di componenti da parte delle 18 (su 28) camere di commercio non soggette ad accorpamento ed avviate le procedure per un accorpamento di ulteriori 35 camere di commercio; sono state accorpate, infine, diverse aziende speciali, ridotte da 131 a 86; liquidate 8 unioni regionali, che da 19 sono divenute 11.

La riforma avrebbe garantito una maggiore efficienza degli organi camerali esistenti, con un evidente risparmio economico (viene allegata una stima di 50 milioni di euro annui) e un migliore svolgimento delle funzioni camerali (è riportata una indagine condotta presso le camere di commercio accorpate).

15.3.- In punto di diritto, Unioncamere ritiene le questioni inammissibili per difetto di rilevanza. In primo luogo, i giudici a quibus non avrebbero tenuto in considerazione quanto affermato dalla citata sentenza n. 251 del 2016, la quale ha dichiarato che l'illegittimità costituzionale della legge di delega, per mancata previsione dell'intesa sui decreti legislativi, «sono circoscritte alle disposizioni di delegazione», non estendendosi ai decreti delegati.

In tal senso, quindi, l'eventuale sentenza di accoglimento non sprigionerebbe effetti sui processi principali, con conseguente irrilevanza delle questioni sollevate.

Inoltre, le questioni sarebbero irrilevanti perché la leale collaborazione è stata comunque garantita "a valle", grazie alla sentenza di questa Corte n. 261 del 2017, che ha dichiarato illegittimo l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, nella parte in cui non prevedeva che il decreto ministeriale di attuazione della riforma fosse adottato attraverso intesa.

In ogni caso, le questioni sottoposte alla Corte costituzionale sarebbero comunque ipotetiche, non avendo i rimettenti chiarito il rapporto di pregiudizialità intercorrente tra le questioni sollevate e il giudizio pendente. Dalle ordinanze di rimessione non emergerebbero i criteri, contenuti nella legge di delega e nel successivo decreto legislativo, idonei a condizionare il successivo d.m., oggetto di impugnazione davanti al TAR.

Nel merito, le questioni sarebbero comunque infondate, perché dall'agosto del 2016, quando il Ministro dello sviluppo economico ha presentato la prima versione dello schema del decreto legislativo, fino alla adozione nel febbraio del 2018 del d.m., vi è stata una continua interlocuzione tra lo Stato e le autonomie territoriali.

16.- Con ordinanza del 30 aprile 2019 (reg. ord. n. 185 del 2019) il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 5, 117 e 120 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10 della legge n. 124 del 2015 e 3 del d.lgs. n. 219 del 2016.

16.1.- Il giudice rimettente espone in premessa che la Camera di commercio, industria artigianato e agricoltura di Brindisi ha impugnato innanzi al TAR Lazio il d.m. 16 febbraio 2018, nella parte in cui, in attuazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, ha disposto l'accorpamento delle Camere di commercio di Brindisi e Taranto, individuando in Taranto, anziché in Brindisi, la sede del nuovo ente, impugnando altresì gli atti esecutivi e conseguenti, tra cui le determinazioni del Commissario ad acta. Il giudice *a quo* prosegue riportando gli stessi argomenti, illustrati nei precedenti atti di promovimento, in punto di rilevanza e non manifesta infondatezza.

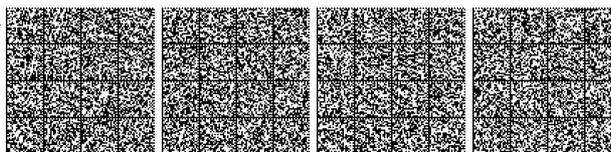
17.- Il 21 novembre 2019 si è costituita in giudizio di fronte alla Corte costituzionale la Camera di commercio di Brindisi, ricorrente nel giudizio principale.

17.1.- La parte insiste per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale degli artt. 10 della legge n. 124 del 2015 e 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, per violazione del principio di leale collaborazione e, segnatamente, degli artt. 5, 117 e 120 Cost., riportandosi sostanzialmente alle motivazioni addotte dal TAR Lazio nell'ordinanza di rimessione.

18.- Il 22 novembre 2019 si è costituita in giudizio Unioncamere, parte resistente del giudizio principale, chiedendo che la Corte costituzionale dichiari inammissibili, improcedibili o comunque infondate le questioni di legittimità costituzionale, riservandosi di esporre ulteriori deduzioni nei successivi scritti difensivi.

19.- Il 26 novembre 2019 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate, con argomentazioni identiche a quelle riportate nei precedenti atti di intervento.

20.- Nelle more dell'udienza pubblica dell'8 aprile 2020, rispettivamente il 16 e il 17 marzo 2020, hanno depositato memoria illustrativa sia il Presidente del Consiglio dei ministri, sia la parte resistente nel giudizio *a quo* e, successivamente al rinvio a nuovo ruolo, deciso sulla base dell'art. 2, lettera c), del decreto della Presidente della Corte costituzionale del 24 marzo 2020, entrambi hanno depositato brevi note, ai sensi dell'art. 1, lettera c), del decreto della Presidente della Corte costituzionale 20 aprile 2020, ribadendo quanto già affermato, in punto di rilevanza e non manifesta infondatezza, nelle memorie pregresse.



21.- Nella memoria illustrativa, Unioncamere ha reiterato le eccezioni di inammissibilità delle questioni già avanzate nel giudizio concernente il ricorso promosso dalla Camera di commercio di Terni, ribadendo, nel merito, la loro infondatezza.

22.- Con ordinanza del 27 marzo 2019 (reg. ord. n. 196 del 2019), il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 5, 117 e 120 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10 della legge n. 124 del 2015 e 3 del d.lgs. n. 219 del 2016.

22.1.- Il giudice rimettente premette in narrativa che Confindustria Pavia, Associazione commercianti della Provincia di Pavia (ASCOM), Federazione provinciale Coldiretti Pavia, Industria Laterizi Vogherese Srl, Albergo Moderno Srl, hanno impugnato il d.m. 16 febbraio 2018, nella parte in cui, in attuazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, ha disposto l'accorpamento delle Camere di commercio di Pavia, di Mantova e di Cremona, impugnando altresì gli atti esecutivi e conseguenti, tra cui le determinazioni del Commissario ad acta. Quanto al merito, il giudice *a quo* sviluppa le medesime censure già riportate dalle precedenti ordinanze di rimessione.

23.- Il 22 novembre 2019 si è costituita nel giudizio Unioncamere, parte resistente del giudizio principale, chiedendo che la Corte costituzionale dichiari inammissibili, improcedibili o, comunque, infondate le questioni di legittimità costituzionale, riservandosi di esporre ulteriori deduzioni nei successivi scritti difensivi.

24.- Il 19 novembre 2019 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate, riproponendo quanto già argomentato nei precedenti atti di intervento.

25.- Nelle more dell'udienza pubblica dell'8 aprile 2020, il 16 e il 17 marzo 2020, hanno depositato memoria illustrativa sia il Presidente del Consiglio dei ministri, sia Unioncamere e, successivamente al rinvio a nuovo ruolo, deciso sulla base dell'art. 2, lettera c), del decreto della Presidente della Corte costituzionale del 24 marzo 2020, la difesa statale ha trasmesso brevi note, ai sensi dell'art. 1, lettera c), del decreto della Presidente della Corte costituzionale 20 aprile 2020, ribadendo quanto già affermato, in punto di rilevanza e non manifesta infondatezza, nell'atto di intervento. Nella sua memoria illustrativa, Unioncamere insiste sulla ipoteticità delle censure e, dunque, sull'irrelevanza delle questioni e, nel merito, sulla loro infondatezza.

Considerato in diritto

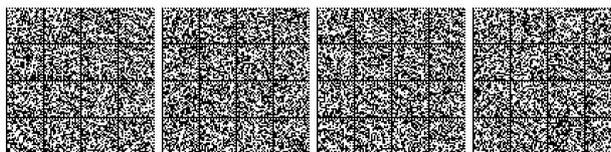
1.- Con sette ordinanze di rimessione (reg. ord. numeri 163, 164, 165, 166, 184, 185 e 196 del 2019), dall'analogo tenore argomentativo, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 5, 117 e 120 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) e dell'art. 3 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura).

1.1.- Ad avviso dei giudici a quibus, la citata legge di delegazione sarebbe illegittima per violazione del principio di leale collaborazione, non avendo previsto un adeguato coinvolgimento delle Regioni nella fase di approvazione del decreto legislativo concernente la riforma delle camere di commercio: la norma di legge ha previsto infatti un mero parere, da parte degli enti regionali, e non l'intesa tra Stato e Regioni sullo schema dell'atto legislativo. Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma di delegazione deriverebbe «in via derivata» la caducazione dell'intero art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, il quale offre, a sua volta, fondamento al decreto del Ministro dello sviluppo economico 16 febbraio 2018 (Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale), impugnato nei giudizi principali.

2.- Va preliminarmente rilevato che le sette ordinanze di rimessione pongono questioni identiche in relazione alle medesime norme censurate e ai medesimi parametri costituzionali evocati; pertanto, i giudizi vanno riuniti per essere congiuntamente esaminati e decisi con unica pronuncia.

2.1.- Sempre in via preliminare, questa Corte è chiamata a pronunciarsi sulle plurime eccezioni di inammissibilità per difetto di rilevanza avanzate dal Presidente del Consiglio dei ministri e dall'Unione Italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (d'ora in avanti: Unioncamere).

2.2.- Le censure sarebbero irrilevanti in quanto ipotetiche: i rimettenti non avrebbero chiarito in quale misura i criteri del decreto legislativo, in ipotesi viziato dal mancato rispetto del principio di leale collaborazione, condizionerebbero il successivo decreto ministeriale impugnato nei giudizi principali.



La difesa statale sottolinea che il decreto legislativo non avrebbe comunque potuto alterare il numero degli enti camerali, stabilito in «non più di 60 mediante accorpamento di due o più camere di commercio» (art. 10, comma 1, lettera b, legge n. 124 del 2015).

Unioncamere ribadisce che l'incostituzionalità della legge delega per mancato rispetto della leale collaborazione non si estenderebbe ai decreti delegati, secondo quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 251 del 2016. In tal senso, l'eventuale accoglimento della questione non avrebbe alcun effetto sui procedimenti principali, con conseguente irrilevanza delle questioni sollevate sulla legge di delega e sul decreto delegato.

Infine, le ordinanze di rimessione non avrebbero tenuto in adeguata considerazione la sentenza di questa Corte n. 261 del 2017, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 4 dell'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016 (oggetto dell'attuale giudizio), per avere previsto l'adozione del d.m. di riordino delle camere di commercio previo parere della Conferenza Stato-Regioni, anziché previa intesa. Questa decisione avrebbe dato attuazione al principio di leale collaborazione "a valle" del procedimento legislativo; in ogni caso, il mancato raggiungimento dell'intesa sul d.m. non osterebbe a una decisione unilaterale del Governo, laddove i plurimi tentativi di addivenire a un accordo con le autonomie regionali non siano andati a buon fine. La mancata considerazione di tali profili si tradurrebbe in un difetto di rilevanza, con conseguente inammissibilità delle questioni sollevate dal TAR Lazio.

2.3.- Le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

In merito alla asserita trasmissione del vizio di legittimità dalla legge di delega al decreto delegato, contrariamente a quanto argomentato da Unioncamere, l'assunto dei rimettenti non è di per sé implausibile, ben potendo in ipotesi configurarsi una illegittimità derivata del decreto delegato che trova nella legge delega, fonte interposta ai sensi dell'art. 76 Cost., la misura della propria legittimità.

Per ciò che concerne il difetto di applicabilità ai giudizi principali dell'art. 10 della legge n. 124 del 2015 deve ritenersi sufficiente, ai fini della rilevanza, l'influenza del presupposto normativo, e cioè della legge di delega, sull'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, norma da applicarsi ai giudizi a quibus. È sufficiente osservare che il vizio procedimentale asserito dai rimettenti, se accertato da questa Corte, potrebbe riverberarsi sul decreto legislativo, così travolgendo lo stesso d.m. impugnato nei giudizi principali.

Infine, le ordinanze di rimessione si soffermano adeguatamente sulla sentenza n. 261 del 2017, ritenendo non sufficiente, ai fini del rispetto del principio di leale collaborazione, i tentativi di intesa "a valle" sul d.m. di attuazione.

3.- Prima di affrontare il merito delle questioni di legittimità costituzionale, questa Corte ritiene necessario ripercorrere la propria giurisprudenza sul processo di riforma del sistema camerale innescato dagli artt. 10 della legge n. 124 del 2015 e 3 del d.lgs. n. 219 del 2016.

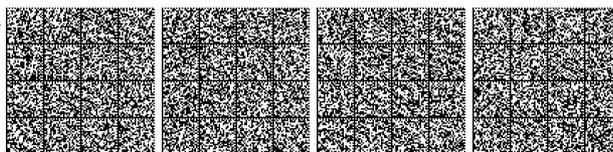
3.1.- Come noto, infatti, il comma 4 dell'art. 3 d.lgs. n. 219 del 2016 ha demandato a un decreto del Ministro dello sviluppo economico, adottato su proposta di Unioncamere e previo parere della Conferenza Stato-Regioni, l'attuazione del processo di riordino e di accorpamento delle camere di commercio, disposto dal menzionato decreto legislativo.

Su tale previsione è intervenuta questa Corte, dichiarandola illegittima nella parte in cui prevedeva che il decreto ministeriale fosse adottato sentito il parere della Conferenza Stato-Regioni anziché previa intesa con la stessa (sentenza n. 261 del 2017).

3.1.1.- In detta pronuncia, questa Corte ha chiarito che le camere di commercio presentano una natura anfibia, per un verso «organi di rappresentanza delle categorie mercantili», per un altro «strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche». Dalla loro vocazione pubblicistica discende, dagli inizi dello scorso secolo, l'attribuzione a tali soggetti della qualifica di «enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica».

3.1.2.- I compiti assegnati a detti enti dal d.lgs. n. 219 del 2016 non solo hanno ribadito questa duplice natura, ma ne hanno anche confermato la collocazione al crocevia di distinti livelli di governo: per un verso, infatti, le camere di commercio esercitano funzioni evidentemente riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato (ad esempio in materia di pubblicità legale mediante la tenuta del registro delle imprese; tutela del consumatore e della fede pubblica; vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti; disciplina della metrologia legale in collaborazione con gli uffici metrici statali; rilevazione dei prezzi e delle tariffe); per un altro, svolgono compiti che riflettono competenze regionali (in materia, ad esempio, di sviluppo e promozione del turismo, di supporto alle imprese, di orientamento al lavoro ed alle professioni).

Le competenze regionali coinvolte, pertanto, sono, in alcuni ambiti, inestricabilmente intrecciate con quelle dello Stato; in altri sono invece suscettibili di essere precisamente identificate e distintamente considerate, in riferimento ai singoli compiti svolti (sentenza n. 261 del 2017).



3.2.- Le funzioni esercitate dal sistema camerale esigono, dunque, «una disciplina omogenea in ambito nazionale», posto che le camere di commercio non sono «un arcipelago di entità isolate, ma costituiscono i terminali di un sistema unico di dimensioni nazionali che giustifica l'intervento dello Stato»; d'altro canto, proprio il coinvolgimento di competenze regionali implica che la disciplina statale sia posta nel «rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie», rendendosi necessario un coinvolgimento regionale che non può arrestarsi al mero parere espresso in Conferenza Stato-Regioni, ma deve essere identificato «nell'intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento [regionale]» (sentenza n. 261 del 2017).

3.3.- A seguito di tale pronuncia, il Ministro dello sviluppo economico ha sottoposto un nuovo schema di decreto ministeriale alla Conferenza Stato-Regioni, riunitasi il 21 dicembre 2017. Nonostante plurimi confronti con il sistema delle autonomie regionali, queste non hanno ritenuto di sottoscrivere l'intesa. L'8 febbraio 2018 il Consiglio dei ministri ha quindi deliberato di superare lo stallo procedimentale, in applicazione dell'art. 3, comma 3, del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali), autorizzando il Ministro dello sviluppo economico ad adottare il decreto ministeriale che, nel relativo preambolo, dà atto del recepimento di alcune istanze regionali.

3.4.- Il decreto ministeriale è stato poi impugnato di fronte a questa Corte per conflitto intersoggettivo dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dichiarato parzialmente illegittimo nella parte in cui si riferiva alla Camera valdostana delle imprese e delle professioni (sentenza n. 225 del 2019).

Con tale decisione, la Corte costituzionale ha declinato, rispetto alle autonomie speciali, gli argomenti spesi nella sentenza n. 261 del 2017. È stato così chiarito che la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste è direttamente titolare, in virtù dello statuto e della relativa normativa di attuazione, delle funzioni svolte, sul resto del territorio nazionale, dal sistema camerale: «[n]el territorio valdostano, tutte le funzioni tradizionalmente svolte dalle Camere di commercio appartengono alla Regione, che può discrezionalmente scegliere le forme organizzative ritenute più opportune per il loro esercizio» (sentenza n. 225 del 2019). Per tale ragione, allo Stato non spettava includere, nella disciplina di riordino e razionalizzazione, l'organizzazione della Camera valdostana.

4.- Alla luce di tali premesse, non può dirsi errato il presupposto da cui muovono i rimettenti, secondo i quali la legge delega è intervenuta in ambiti che vedono intrecciarsi competenze statali e regionali.

Come ha affermato la sentenza n. 261 del 2017, infatti, la disciplina del sistema camerale si colloca al crocevia di distinti livelli di governo, richiedendo, dunque, un adeguato coinvolgimento delle autonomie regionali. Il ricorso al principio di leale collaborazione, in quanto “metodo” cui adeguare la legislazione alle esigenze delle autonomie nel quadro dell'unità della Repubblica (artt. 5 e 120 Cost.), è infatti frequentemente richiamato nella giurisprudenza di questa Corte per la disciplina delle materie in cui si intrecciano strettamente competenze statali e competenze regionali (*ex plurimis*, sentenze n. 72 del 2019, n. 56 del 2019, n. 71 del 2018 e n. 1 del 2016).

5.- Ciò nonostante, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10 della legge n. 124 del 2015 e 3 del d.lgs. n. 219 del 2016 non sono fondate.

5.1.- Non è venuto meno, infatti, in tutto il procedimento che ha portato alla riforma del sistema delle camere di commercio, il confronto del Governo con le autonomie territoriali. A questo risultato ha contribuito la sentenza di questa Corte n. 261 del 2017 che, come dianzi ricordato, dichiarando la illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 216 del 2019, su ricorso di diverse Regioni, ha stabilito che il decreto ministeriale fosse adottato non previo parere bensì previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Avviato il processo di riordino delle Camere di commercio in forza del citato d.m., i giudici rimettenti, su istanza delle menzionate Camere di commercio e di altri soggetti - tutti ricorrenti dinanzi al TAR Lazio avverso detto provvedimento - sollevano in via incidentale questioni di legittimità costituzionale, avente ad oggetto gli artt. 10 della legge n. 124 del 2015 e 3 del d.lgs. n. 219 del 2016. Quest'ultimo, in particolare, non più per i suoi contenuti, ma per il modo stesso in cui è stato approvato in forza della legge di delega, previo parere ma senza intesa con la Conferenza Stato-Regioni. A tal fine sposano una lettura non condivisibile dei principi espressi da questa Corte nella sentenza n. 251 del 2016 adottata l'anno precedente.

Detta sentenza ha dichiarato illegittime talune disposizioni della legge delega n. 124 del 2015 (nella parte concernente i principi e criteri direttivi in materia di dirigenza pubblica, di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, di partecipazione azionaria delle p.a. e di disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale), laddove subordinavano l'adozione dei decreti delegati ivi previsti al previo «parere», anziché alla previa «intesa» in Conferenza (unificata o Stato-Regioni, a seconda degli ambiti interessati).



5.2.- Tale pronuncia, pur rilevando che la giurisprudenza costituzionale ha più volte sancito (e recentemente ribadito: da ultimo, sentenze n. 44 del 2018, n. 237 e n. 192 del 2017; con riferimento alla decretazione di urgenza, sentenze n. 194 del 2019, n. 137 e n. 17 del 2018) che il principio di leale collaborazione non si impone, di norma, al procedimento legislativo, ha invero affermato che l'intesa fra Stato e Regioni «si impone [...] quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.». E ciò «nell'evenienza [...] di uno stretto intreccio fra materie e competenze». Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, «finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze» (sentenza n. 251 del 2016).

Tuttavia la medesima sentenza ha precisato che, «[n]el seguire le cadenze temporali entro cui esercita la delega, [...] il Governo può fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale. Tale obiettivo consiste nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni» (sentenza n. 251 del 2016).

L'adeguatezza del coinvolgimento regionale, dunque, lungi dall'imporre un rigido automatismo, abbraccia necessariamente un orizzonte ampio, offerto dall'intero procedimento innescato dal legislatore delegante, da valutarsi alla luce dei meccanismi di raccordo complessivamente predisposti dallo Stato. Per queste ragioni, la medesima decisione ha escluso la immediata estensione del vizio di illegittimità costituzionale ai decreti delegati (punto 9 del Considerato in diritto), chiarendo come la sua eventuale trasmissione debba di volta in volta accertarsi «alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione».

Il riferimento alle «soluzioni correttive» che il Governo avrebbe potuto adottare nell'esercizio della sua discrezionalità politica implica, quindi, al fine del necessario coinvolgimento delle autonomie regionali, una ampia congerie di strumenti idonei a soddisfare l'esigenza di un leale confronto con le istituzioni territoriali.

In questa direzione si muove, peraltro, il parere reso dal Consiglio di Stato all'indomani di detta pronuncia, ove si è affermato, per un verso, la perdurante validità dei decreti delegati adottati sulla scorta delle disposizioni della legge delega dichiarate incostituzionali, e per un altro, come fosse «preferibile» - e quindi non sempre costituzionalmente necessitata - l'adozione dei decreti correttivi a seguito di intesa (Consiglio di Stato, commissione speciale, parere 17 gennaio 2017, n. 83).

5.3.- La leale collaborazione, dunque, richiama un metodo procedimentale che permea le relazioni dei livelli di governo, la cui estensione dipende dalle concrete modalità di esercizio delle competenze in un determinato ambito materiale.

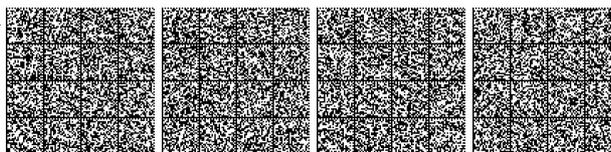
Nel caso in esame, particolarmente rilevante è stata l'attivazione delle procedure per addivenire a un'intesa sul d.m. di attuazione, sulla scorta di quanto richiesto da questa Corte nella più volte citata sentenza n. 261 del 2017 che aveva ritenuto non legittimo il semplice ricorso al "parere" anziché "all'intesa" nell'approvazione dello stesso.

A seguito di tale pronuncia, l'atto ministeriale inizialmente adottato è stato ritirato e sostituito con altro atto su cui il Governo ha, a più riprese, tentato di raggiungere un accordo con le Regioni, come testimonia l'andamento delle riunioni della Conferenza Stato-Regioni del 21 dicembre del 2017 e dell'11 gennaio 2018, e come si evince dalle numerose riunioni tecniche che si sono tenute a latere della Conferenza stessa e di cui viene dato atto nei relativi verbali. Solo a seguito di queste reiterate interlocuzioni il Consiglio dei ministri ha deliberato, l'8 febbraio del 2018, di superare l'impasse, autorizzando il Ministro dello sviluppo economico ad adottare il decreto ministeriale (emanato il successivo 16 febbraio).

Alla luce di tale sequenza, non può essere sottovalutato che la eventuale dichiarazione di illegittimità derivata dall'art. 3 del d.lgs. n. 216 del 2019 porterebbe a sindacare la medesima disposizione normativa due volte per violazione del medesimo principio: "a valle" perché non ha previsto, nella attuazione tramite decreto ministeriale, un adeguato coinvolgimento delle autonomie regionali, "a monte" perché non concertata con le Regioni prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo.

È ben vero che, sul piano formale, l'oggetto normativo (attinente all'intero art. 3 d.lgs. n. 219 del 2016 e non al solo comma 4, relativo al procedimento di adozione del decreto ministeriale), è più ampio rispetto alla disposizione già dichiarata incostituzionale. Se si considera però il profilo complessivo dell'asserito vizio di legittimità costituzionale, non sfugge il pericolo che questa Corte arriverebbe a sindacare per due volte il medesimo procedimento legislativo per violazione dello stesso principio.

Nonostante sia diverso il quando, il momento della violazione o - se si vuole - la singola scansione del procedimento colpita dall'incostituzionalità, non muta la sostanza della lesione, già accertata da questa Corte con la dichiarazione di illegittimità costituzionale disposta dalla sentenza n. 261 del 2017.



Non può dunque sostenersi, come pure impropriamente ritengono i rimettenti evocando la sentenza n. 251 del 2016, che il procedimento innescato dall'art. 10 della legge n. 124 del 2015 sia stato condotto senza rispettare i canoni della leale collaborazione.

5.4.- Non rileva, a questo proposito, la mancata intesa sul testo del d.m. (risultato peraltro difficile da raggiungere, visto che - come sottolineato anche dalla difesa di Unioncamere - il numero complessivo delle camere di commercio - contestato in Conferenza da alcune Regioni durante la discussione sullo schema del d.m.- è stato fissato direttamente dalla legge delega).

5.5.- Deve infatti ricordarsi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, l'intesa non pone un obbligo di risultati ma solo di mezzi: infatti, «[s]e, da un lato, il superamento del dissenso deve essere reso possibile, anche col prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti, per evitare che l'inerzia di una delle parti determini un blocco procedimentale, impedendo ogni deliberazione; dall'altro, il principio di leale collaborazione non consente che l'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'autorità centrale sia mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo (*ex plurimis*, sentenze n. 239 del 2013, n. 179 del 2012 e n. 165 del 2011) [...] o dell'urgenza del provvedere. Il principio di leale collaborazione esige che le procedure volte a raggiungere l'intesa siano configurate in modo tale da consentire l'adeguato sviluppo delle trattative al fine di superare le divergenze» (sentenza n. 1 del 2016, ma nello stesso senso, più recentemente, sentenze n. 161 del 2019, n. 261 del 2017, n. 142 del 2016 e n. 88 del 2014).

Di qui, dunque, la non fondatezza delle questioni prospettate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) e dell'art. 3 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), sollevate, in riferimento agli artt. 5, 117 e 120 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

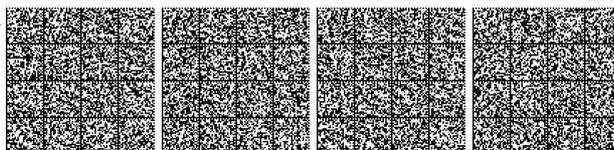
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 170

Sentenza 24 giugno - 28 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Misure per la riduzione delle liste d'attesa - Possibili intese sindacali finalizzate a utilizzare le risorse del fondo per la perequazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Misure per la riduzione delle liste d'attesa - Rideterminazione delle dotazioni organiche da parte dei direttori generali delle ASL, delle aziende ospedaliere e degli IRCSS - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio della copertura finanziaria delle spese - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 13, artt. 5, comma 4, e 9.
- Costituzione, artt. 81 e 117, secondo comma, lettera l).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 4, e 9 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 13 (Misure per la riduzione delle liste d'attesa in sanità - Primi provvedimenti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 22-27 maggio 2019, depositato in cancelleria il 27 maggio 2019, iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Udito il Giudice relatore Giuliano Amato ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 24 giugno 2020;
deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 22-27 maggio 2019 e depositato in cancelleria il 27 maggio 2019 (reg. ric. n. 61 del 2019), ha promosso, in riferimento complessivamente agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 4, e 9 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 13 (Misure per la riduzione delle liste d'attesa in sanità - Primi provvedimenti).



2.- In primo luogo, è impugnato l'art. 5, comma 4, della legge reg. Puglia n. 13 del 2019, ove si prevede che «[n]el caso in cui il fondo previsto dall'articolo 2 della legge 8 novembre 2012, n. 189 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, recante disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute) non risulti sufficiente a garantire il rispetto dei tempi di attesa, il direttore generale attiva intese sindacali finalizzate a incrementare detto fondo, attingendo alle quote già accantonate per i fondi perequativi alimentati dalla libera professione».

2.1.- Precisa la difesa statale che i fondi perequativi in questione sono previsti e regolamentati dalla vigente disciplina contrattuale, in base all'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000 (Atto di indirizzo e coordinamento concernente l'attività libero-professionale intramuraria del personale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale). Tale decreto, in attuazione degli artt. 4, comma 11, 9 e 15-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), all'art. 5, comma 2, lettera *e*), individua «una percentuale pari al 5 per cento della massa dei proventi dell'attività libero-professionale, al netto delle quote a favore dell'azienda, quale fondo aziendale da destinare alla perequazione per quelle discipline mediche e veterinarie che abbiano una limitata possibilità di esercizio della libera professione intramuraria; analogo fondo è costituito per le restanti categorie».

L'art. 2, comma 1, lettera *e*), del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189, invece, prevede che le aziende sanitarie, nell'ambito della definizione degli importi da corrispondere a cura dell'assistito per le prestazioni sanitarie, d'intesa con i dirigenti interessati e previo accordo in sede di contrattazione integrativa aziendale, debbano tener conto, oltre che della quota già prevista dalla vigente disciplina contrattuale, anche di un'ulteriore quota pari al 5 per cento del compenso del libero professionista, destinata a interventi volti alla riduzione delle liste di attesa.

La normativa statale, pertanto, vincolerebbe al fondo destinato alla riduzione dei tempi di attesa una ben definita quota e non quella destinata dalla contrattazione collettiva al fondo di perequazione.

La disposizione regionale impugnata, quindi, interverrebbe su una materia riservata alla contrattazione collettiva, violando così l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in riferimento all'«ordinamento civile», materia di competenza esclusiva dello Stato. Inoltre, prevedendo che per incrementare il citato fondo si proceda attraverso «intese», si porrebbe in contrasto con lo stesso art. 2 del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, che richiede la previa contrattazione integrativa aziendale.

3.- In secondo luogo, oggetto d'impugnazione è l'art. 9 della legge reg. Puglia n. 13 del 2019, ove si dispone che i «direttori generali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli IRCSS di diritto pubblico entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge rideterminano le dotazioni organiche in funzione dell'accrescimento dell'efficienza e della realizzazione della migliore utilizzazione delle risorse umane, tenendo anche conto della necessità di procedere all'abbattimento delle liste d'attesa».

3.1.- Sottolinea la difesa statale che la disposizione impugnata non richiama il rispetto dei limiti di spesa per il personale posti dall'art. 1, comma 584, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», nonché dall'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», a cui sono assoggettati gli enti del Servizio sanitario nazionale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

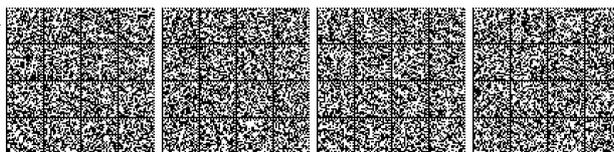
Di conseguenza, la norma in questione sarebbe suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri, ponendosi in contrasto con l'art. 81 Cost.

4.- La Regione Puglia non si è costituita.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2019, ha impugnato gli artt. 5, comma 4, e 9 della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 13 (Misure per la riduzione delle liste d'attesa in sanità - Primi provvedimenti).

2.- Una prima questione concerne l'art. 5, comma 4, della legge reg. Puglia n. 13 del 2019, ove si prevede che «[n]el caso in cui il fondo previsto dall'articolo 2 della legge 8 novembre 2012, n. 189 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, recante disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del



Paese mediante un più alto livello di tutela della salute) non risulti sufficiente a garantire il rispetto dei tempi di attesa, il direttore generale attiva intese sindacali finalizzate a incrementare detto fondo, attingendo alle quote già accantonate per i fondi perequativi alimentati dalla libera professione».

2.1.- Secondo lo Stato la disposizione impugnata, intervenendo su aspetti disciplinati dalla contrattazione collettiva, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in riferimento alla materia dell'«ordinamento civile».

2.2.- La questione non è fondata.

2.2.1.- La norma oggetto di censura interviene nell'ambito della disciplina dell'attività libero-professionale intramuraria del personale del Servizio sanitario nazionale, relativamente ad aspetti che sono stati regolati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000 (Atto di indirizzo e coordinamento concernente l'attività libero-professionale intramuraria del personale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale), attuativo degli artt. 4, comma 11, 9 e 15-*quinqies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421). In particolare, con riferimento alle tariffe, l'art. 5, comma 2, lettera e), del citato d.P.C.m. stabilisce che una percentuale pari al 5 per cento della massa dei proventi dell'attività libero-professionale confluisca in un fondo aziendale da destinare alla perequazione per quelle discipline mediche e veterinarie che abbiano una limitata possibilità di esercizio della libera professione intramuraria. Tale fondo, quindi, ha l'evidente finalità di realizzare una perequazione tra il complesso degli interventi effettuati nelle singole aziende in regime di libera professione, compensando, almeno in parte, le categorie che, pur appartenenti alla stessa struttura, svolgano per ragioni oggettive un minor numero di prestazioni in tale regime.

Siffatta disposizione ha poi trovato attuazione nel contratto collettivo nazionale di lavoro dell'area relativa alla dirigenza medica e veterinaria, siglato l'8 giugno 2000, che, all'art. 57, comma 2, lettera i), stabilisce che una quota della tariffa - da concordare in azienda e comunque non inferiore al 5 per cento della massa di tutti i proventi dell'attività libero professionale, al netto delle quote a favore delle aziende - venga accantonata quale fondo aziendale da destinare alla perequazione per le discipline mediche e veterinarie, individuate in sede di contrattazione integrativa, che abbiano una limitata possibilità di esercizio della libera professione intramuraria.

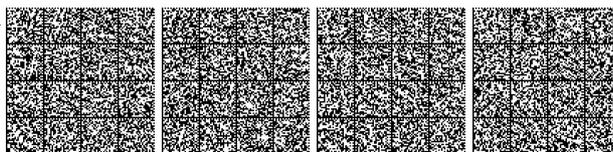
Successivamente, l'art. 1, comma 4, lettera c), della legge 3 agosto 2007, n. 120 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria), come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera e), del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189, è anch'esso intervenuto in riferimento alle tariffe per l'attività libero-professionale da corrispondere a cura dell'assistito. Nella specie, si è previsto che la determinazione di tali tariffe, da effettuarsi d'intesa con i dirigenti interessati e previo accordo in sede di contrattazione integrativa aziendale, tenga conto, oltre che della quota già individuata dal CCNL, di un'ulteriore quota, pari al 5 per cento del compenso del libero professionista, che deve essere trattenuta dal competente ente del servizio sanitario e vincolata all'adozione di appositi interventi volti alla riduzione delle liste d'attesa.

Possono individuarsi, pertanto, due fondi previsti dalla normativa statale di riferimento. Il primo, indicato anche nel contratto collettivo nazionale di comparto, che rinvia alla contrattazione aziendale per la sua regolazione, è alimentato da una quota pari ad almeno il 5 per cento delle tariffe per l'attività intramuraria e ha finalità di perequazione delle prestazioni rese in regime di libera professione. Il secondo, alimentato da un'ulteriore quota del 5 per cento dei proventi degli enti del servizio sanitario relativi all'intra-moenia, è finalizzato alla riduzione delle liste d'attesa e regolato in sede di contrattazione integrativa aziendale, d'intesa con i dirigenti competenti.

2.2.2.- In tale contesto normativo, l'art. 5, comma 4, della legge reg. Puglia n. 13 del 2019 è intervenuto recando misure volte a ridurre le liste d'attesa - nelle more dell'adozione del piano regionale per il governo delle liste di attesa, successivamente adottato con la deliberazione della Giunta della Regione Puglia 18 aprile 2019, n. 735 - rinviando a intese sindacali la possibilità d'incrementare il fondo di cui al d.l. n. 158 del 2012, come convertito, qualora le risorse ivi contenute non siano sufficienti, attingendo a quelle del fondo per la perequazione.

La disposizione regionale impugnata, dunque, disciplina misure per la riduzione delle liste d'attesa - ascrivibili alla competenza concorrente Stato-Regioni sulla «tutela della salute» - nonché relative all'attività libero professionale intramuraria, materia anch'essa riconducibile alla medesima competenza (sentenze n. 54 del 2015, n. 301 del 2013 e n. 371 del 2008).

Il legislatore pugliese, a tal proposito, indica un obiettivo ai direttori generali delle aziende sanitarie, senza intervenire sulle modalità di determinazione della quota tariffaria da accantonarsi nel fondo per la perequazione dell'intra-moenia, la cui disciplina resta quella indicata dal d.P.C.m. 27 marzo 2000 e dall'art. 57 del CCNL nonché concordata in sede di contrattazione integrativa.



Le norme impugnate, in altri termini, si limitano a consentire la destinazione di parte delle somme del fondo per la perequazione alla riduzione dei tempi d'attesa, qualora le risorse previste dal fondo a ciò specificatamente deputato non risultino sufficienti. Il che, tuttavia, lascia inalterato ogni aspetto riservato alla contrattazione collettiva, nazionale e decentrata, nella disciplina della quota tariffaria per la costituzione del fondo perequativo. L'obiettivo per i direttori generali, inoltre, dovrà realizzarsi attraverso il ricorso a intese sindacali, con previsione che anche per tale aspetto è conforme alle norme statali, che lasciano comunque uno spazio per la contrattazione integrativa nella disciplina di entrambi i fondi.

Ne consegue che la disposizione regionale impugnata non comporta l'invasione di tale spazio, la qual cosa esclude la violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile.

3.- Con la seconda questione oggetto d'impugnazione è l'art. 9 della legge reg. Puglia n. 13 del 2019, ove si dispone che i «direttori generali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli IRCSS di diritto pubblico entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge rideterminano le dotazioni organiche in funzione dell'accrescimento dell'efficienza e della realizzazione della migliore utilizzazione delle risorse umane, tenendo anche conto della necessità di procedere all'abbattimento delle liste d'attesa».

3.1.- La difesa statale sottolinea che tale disposizione non richiama il rispetto dei limiti di spesa per il personale posti dall'art. 1, comma 584, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» - che modifica l'art. 17, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111 - nonché dall'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)». In tal modo, la norma regionale impugnata sarebbe suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri, ponendosi in contrasto con l'art. 81 Cost.

3.2.- Anche tale questione non è fondata.

3.2.1.- La disposizione regionale non stabilisce interventi idonei a recare nuovi oneri per il bilancio regionale, quali, ad esempio, nuove assunzioni o procedure di stabilizzazione del personale al di fuori dei casi consentiti dalla citata normativa statale. E solo in quanto implicante misure del genere la revisione della dotazione organica richiederebbe l'indicazione dei mezzi per farvi fronte, pena la violazione dell'art. 81 Cost. (si veda, sul punto, la sentenza n. 68 del 2011).

Nel caso in esame, non è però così.

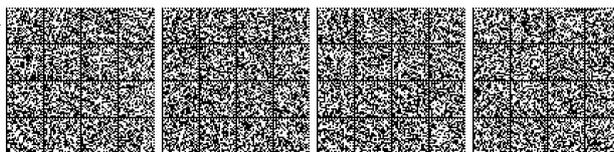
Intanto, l'effetto precettivo della norma regionale impugnata consiste nell'attribuzione ai direttori generali del compito di adottare future misure sul personale: la norma ha dunque un contenuto meramente programmatico (si vedano le sentenze n. 245 del 2017, n. 252 del 2012, n. 94 del 2011 e n. 308 del 2009). Inoltre, la revisione della dotazione organica è espressamente finalizzata a una maggiore efficienza e una migliore utilizzazione delle risorse umane, finalità che fanno riferimento a un diverso utilizzo del personale esistente piuttosto che all'assunzione di nuovo personale. Ciò, dunque, potrà realizzarsi con modalità e attraverso le procedure consentite nel rispetto dei sopra citati limiti di spesa (non richiamati ma neppure contraddetti dalla disposizione impugnata) e a invarianza di oneri, anche attivando gli strumenti di mobilità inter-aziendale e inter-regionale.

Ne deriva che il mancato richiamo da parte del legislatore pugliese dei tetti alla spesa sanitaria fissati dalla normativa statale non manifesta la volontà di superarli con interventi recanti nuovi oneri per il bilancio regionale, con conseguente infondatezza delle doglianze promosse in riferimento all'art. 81 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Puglia 28 marzo 2019, n. 13 (Misure per la riduzione delle liste d'attesa in sanità - Primi provvedimenti), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Puglia n. 13 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 81 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200170

N. 171

Sentenza 7 - 28 luglio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanzioni amministrative - Infrazioni gravi in materia di intese lesive della concorrenza o di abusi di posizione dominante sul mercato - Trattamento sanzionatorio - Eliminazione del minimo edittale - Applicazione retroattiva - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, nonché di quello convenzionale di retroattività della norma sostanzialmente penale di favore - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 5 marzo 2001, n. 57, art. 11, comma 4, modificativo dell'art. 15, comma 1, della legge 10 ottobre 1990, n. 287.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge 5 marzo 2001, n. 57 (Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati), modificativo dell'art. 15, comma 1, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), promossi dal Consiglio di Stato, sezione sesta, con due ordinanze del 14 maggio 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri 146 e 147 del 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della società Cave Rocca srl e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 luglio 2020 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato Michele Arcangelo Massari per Cave Rocca srl e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione sesta, con due ordinanze del 14 maggio 2019 (reg. ord. n. 146 e n. 147 del 2019), di analogo tenore, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge 5 marzo 2001, n. 57 (Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati).

1.1.- La disposizione censurata modifica l'art. 15, comma 1, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), che disciplina le diffide e le sanzioni irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), in materia di intese restrittive della libertà di concorrenza e di abuso di posizione dominante. In particolare, riguardo alla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, l'originaria previsione di una misura compresa tra l'uno e il dieci per cento - calcolata sul fatturato realizzato in ciascuna impresa o ente, in riferimento ai prodotti oggetto dell'intesa o dell'abuso di posizione dominante e nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida - viene sostituita dall'indicazione del solo massimo edittale del dieci per cento, in rapporto però al fatturato globale realizzato dall'impresa nell'ultimo esercizio.

2.- Premette in fatto il giudice *a quo* che l'AGCM, con provvedimento del 29 luglio 2004, n. 13457, ha riscontrato l'esistenza di un'intesa vietata ai sensi dell'art. 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, operante dal 1999 alla fine del 2002, fra imprese produttrici di calcestruzzo preconfezionato e volta a ripartire le forniture destinate a vari cantieri edili nella zona di Milano. Di conseguenza, l'Autorità ha irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria alle imprese partecipanti - tra cui rientravano anche Cave Rocca srl (per un importo pari a euro 800.000) e Monteverde Calcestruzzi spa (per euro 35.000) - ordinando di pagare tale sanzione entro novanta giorni dalla notifica dello stesso provvedimento, termine oltre il quale sarebbe stata dovuta la maggiorazione di cui all'art. 27, comma 6, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

Con sentenza 2 dicembre 2005, n. 12835, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, ha parzialmente annullato tale provvedimento, nella parte in cui le relative sanzioni non risultavano proporzionate ai limitati effetti dell'intesa, trattandosi d'infrazione da non qualificarsi come «molto grave», ma soltanto «grave». Il Consiglio di Stato, sezione sesta, con la sentenza 29 settembre 2009, n. 5864, ha confermato in sede d'appello la natura solo «grave» dell'intesa, riducendo altresì il periodo di durata a quello intercorrente tra settembre 1999 e dicembre 2000. Da qui la decisione ha altresì desunto la necessità di applicare le sanzioni ai sensi della formulazione originaria dell'art. 15, comma 1, della legge n. 287 del 1990, poiché l'intesa non si era protratta sino all'entrata in vigore della novella legislativa.

In ottemperanza a tale decisione l'AGCM, con deliberazione del 10 dicembre 2013, ha rideterminato le sanzioni in euro 339.858,35 per Cave Rocca srl (ossia l'1,5 per cento del fatturato specifico di riferimento) e in euro 35.000 per Monte Verde Calcestruzzi spa (confermando la sanzione, onde escludere una *reformatio in peius* del precedente provvedimento, sebbene l'uno per cento del fatturato specifico ammontasse a € 39.224). Restavano confermate, inoltre, le maggiorazioni per il ritardo, da calcolare sui nuovi importi, per il periodo compreso dal giorno successivo alla scadenza del termine in origine fissato per pagare la sanzione sino a quello di deposito della citata sentenza n. 5864 del 2009.



Anche tale deliberazione dell'AGCM è stata impugnata innanzi al TAR Lazio, che, con le sentenze 25 febbraio 2015, n. 3341 e n. 3342, ha parzialmente annullato la stessa e rideterminato le sanzioni per Cave Rocca srl in euro 204.000 e per Monte Verde Calcestruzzi spa in euro 10.500, ritenendo applicabile la disciplina, asserita più favorevole, prevista dalla novella del 2001. Inoltre, è stata esclusa l'applicazione delle maggiorazioni, in assenza dei presupposti dell'esigibilità della sanzione principale. Siffatte decisioni sono state quindi appellate dall'AGCM innanzi al collegio rimettente, in particolare per la violazione del giudicato di cui alla sentenza del Consiglio di Stato n. 5864 del 2009, nonché in quanto non sarebbe stata prevista né imposta un'applicazione retroattiva delle nuove sanzioni.

2.1.- Ciò premesso, secondo il giudice rimettente l'art. 15, comma 1, della legge n. 287 del 1990, come modificato dall'art. 11, comma 4, della legge n. 57 del 2001, sarebbe illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui non prevede la retroattività della norma più favorevole introdotta dalla novella legislativa.

2.1.1.- Le questioni sarebbero anzitutto rilevanti, perché le norme citate dovrebbero senz'altro trovare applicazione nel caso oggetto del giudizio (sul punto sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 174 del 2016 e n. 77 del 1983).

L'art. 11, comma 4, della legge n. 57 del 2001, infatti, nulla dice in ordine alla sua retroattività, che dovrebbe quindi essere esclusa ai sensi dell'art. 1 della legge n. 689 del 1981 (sul punto si richiama la sentenza di questa Corte n. 193 del 2016). Dunque, in caso di accoglimento delle questioni, l'appello promosso dall'AGCM andrebbe respinto in relazione ai motivi inerenti alla rideterminazione effettuata dal TAR Lazio.

A differenti conclusioni non potrebbe giungersi neppure considerando il motivo d'appello relativo all'intervenuto giudicato di cui alla citata sentenza del Consiglio di Stato n. 5864 del 2009. Infatti, sebbene il giudicato concerna anche la qualificazione giuridica dei fatti, a cui dunque è necessario attenersi per l'effetto conformativo del giudicato stesso (sul principio si richiama Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 6 agosto 2013, n. 4119), nel caso di specie dovrebbe farsi applicazione delle conclusioni della giurisprudenza di legittimità per le sanzioni penali (con particolare riferimento a Cassazione penale, sezioni unite, sentenze 7 maggio 2014, n. 18821 e 14 ottobre 2014, n. 42858). Secondo tale orientamento, il rapporto deve ritenersi esaurito non semplicemente quando su di esso si sia formato un giudicato, ma soltanto con l'esecuzione dell'ultimo frammento di pena. Pertanto, poiché la norma dichiarata incostituzionale sarebbe invalida fin dal momento in cui è venuta a esistere, tale invalidità potrebbe essere comunque fatta valere sin quando permane ancora l'esecuzione della sanzione da essa prevista, a prescindere dalla formazione di un giudicato. In caso contrario, infatti, si finirebbe per applicare una pena illegittima, che prescinderebbe dal principio di responsabilità personale e verrebbe meno alla sua funzione rieducativa.

Tali considerazioni varrebbero anche per il caso in esame, trattandosi di una sanzione amministrativa di sostanziale carattere penale.

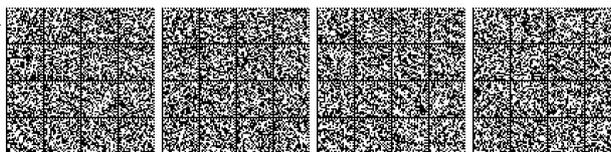
La rilevanza delle questioni sussisterebbe, infine, anche sotto un altro profilo, ovvero per l'impossibilità di pervenire all'affermazione della retroattività della norma più favorevole per mezzo di un'interpretazione conforme a Costituzione. Ai fini del giudizio di costituzionalità, infatti, le norme andrebbero considerate secondo l'interpretazione datane dal diritto vivente (in tal senso si richiama la sentenza di questa Corte n. 120 del 1984), che sarebbe costante nel senso della non retroattività della norma sanzionatoria amministrativa più favorevole (sono richiamate Cassazione civile, sezione sesta, ordinanza 28 dicembre 2011, n. 29411 e sezione prima, sentenza 6 febbraio 1997, n. 1127).

2.1.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* richiama quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale nelle sentenze n. 63 del 2019 e n. 193 del 2016.

Ivi, questa Corte avrebbe evidenziato che un principio costituzionale di retroattività della norma sanzionatoria più favorevole (*lex mitior*), pur non espresso dall'art. 25 Cost., ma desumibile dall'art. 3 Cost., opera per le sanzioni penali, così qualificate in modo espresso dal legislatore, per cui è ragionevole che il medesimo fatto vada sanzionato nello stesso modo, senza che rilevi se commesso prima o dopo l'entrata in vigore della norma più favorevole (sono richiamate altresì le sentenze di questa Corte n. 236 del 2011, n. 72 del 2008 e n. 394 del 2006). Lo stesso principio, inoltre, si ricaverebbe dall'art. 7 CEDU, che, in virtù dell'art. 117, primo comma, Cost., assume rango costituzionale (si richiama a tal proposito la sentenza di questa Corte n. 236 del 2011).

Identico principio, alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (si richiamano le sentenze della grande camera, 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, e 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi), dovrebbe affermarsi per la sanzione che, pur qualificata come amministrativa, protegga erga omnes beni della collettività ovvero comporti sanzioni di natura e severità sostanzialmente pari alla sanzione penale.

Nel caso di specie, l'art. 15, comma 1, della legge n. 287 del 1990, da un lato proteggerebbe beni rilevanti per tutta la collettività dei cittadini, come la concorrenza e la correttezza nelle relazioni di mercato, dall'altro prevedrebbe sanzioni della stessa natura di quelle pecuniarie penali, oltretutto per importi non trascurabili, con una notevole forza afflittiva.



Non rileverebbe neppure la circostanza per cui queste sanzioni sono applicate a imprese costituite in forma di persone giuridiche, poiché un pregiudizio al patrimonio della società verrebbe comunque sopportato dai soci e l'ordinamento nazionale avrebbe da lungo tempo abbandonato il concetto tradizionale della non responsabilità penale delle persone giuridiche, a cui attualmente sarebbero infatti applicabili sanzioni penali pecuniarie.

Si tratterebbe, in definitiva, di una norma recante una sanzione sostanzialmente penale, che dovrebbe essere disciplinata come tale, in particolare nel senso della retroattività della norma sanzionatoria più favorevole.

3.- Con due atti di contenuto sostanzialmente identico, depositati in cancelleria il 15 ottobre 2019, è intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

3.1.- In primo luogo, la difesa statale asserisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla natura sostanzialmente penale delle sanzioni amministrative in esame.

Come è noto, argomenta infatti l'Avvocatura, la Corte di Strasburgo, nella sua costante giurisprudenza (a partire dalle già citate sentenze Engel e dalla sentenza della sezione seconda, 4 marzo 2014, Grande Stevens contro Italia), ha statuito che, al fine di stabilire la sussistenza di una «accusa in materia penale», occorre tener presenti tre criteri (noti come «criteri Engel») e cioè: qualificazione giuridica della misura; natura della misura; natura e grado di severità della sanzione. In forza di questi criteri, peraltro definiti come alternativi e non cumulativi, affinché possa parlarsi di «accusa in materia penale» risulta sufficiente che il fatto in causa sia di natura «penale» rispetto alla Convenzione o abbia esposto l'interessato a una sanzione che, per natura e livello di gravità, rientri in linea generale nell'ambito della «materia penale». L'alternatività dei criteri ermeneutici enucleati, tra l'altro, non impedisce di adottare un approccio unitario, se l'analisi separata di ciascuno di essi non permette di arrivare a una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una «accusa in materia penale» (sul punto si richiama Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 23 novembre 2006, Jussila contro Finlandia).

Nel caso di specie, i dati economici escluderebbero che la sanzione controversa si possa configurare come particolarmente afflittiva, contenendosi, sia nelle misure edittali, sia nella concreta misura inflitta, in limiti tipici di un sistema sanzionatorio sostanzialmente, non solo nominalmente, amministrativo. Sicché resterebbe del tutto immotivata l'affermazione del rimettente, secondo cui le sanzioni in discussione sarebbero particolarmente afflittive.

Né meglio spiegata sarebbe l'ulteriore affermazione che la sanzione in discussione «protegge beni rilevanti per tutta la collettività dei cittadini, come la concorrenza e la correttezza nelle relazioni di mercato». Questa circostanza, infatti, oltre a non trovarsi compresa tra i «criteri Engel», sarebbe sottesa a ogni disciplina sanzionatoria, anche sostanzialmente (oltre che formalmente) amministrativa.

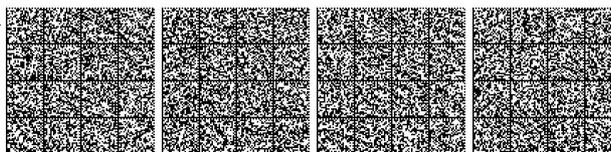
3.2.- In secondo luogo, le questioni sarebbero comunque inammissibili per irrilevanza.

Il Consiglio di Stato, infatti, riconoscerebbe l'esistenza di un giudicato interno, in forza del quale la norma sanzionatoria applicabile nella fase di rideterminazione della sanzione dovrebbe essere l'art. 15, comma 1, della legge n. 287 del 1990, nel testo anteriore alle modifiche di cui all'art. 11, comma 4, della legge n. 57 del 2001. Pertanto, rispetto alla questione della norma applicabile *ratione temporis*, il rapporto processuale sarebbe da considerare ormai esaurito. Né potrebbe applicarsi la giurisprudenza della Corte di cassazione in tema di applicazione di norme penali, che presupporrebbe, in primis, l'attribuzione di natura sostanzialmente penale alle sanzioni in questione, cosa non dimostrata dallo stesso giudice *a quo*. Inoltre, tale giurisprudenza si riferirebbe a una sanzione come quella detentiva, la cui applicazione non dipende dalla volontà del soggetto sanzionato, mentre sarebbe inapplicabile al caso di sanzioni amministrative pecuniarie, che altrimenti si potrebbe impedire il completamento dell'esecuzione della sanzione rendendosi inadempienti al pagamento di una somma, nel contempo pretendendo che il rapporto esecutivo della sanzione si consideri ancora aperto.

3.3.- Nel merito le questioni sarebbero da considerarsi in ogni caso manifestamente infondate.

Andrebbe infatti confermato il punto di vista espresso da questa Corte nella sentenza n. 193 del 2016, secondo cui l'art. 7 CEDU non impone a livello costituzionale interno la retroattività delle modifiche migliorative in materia di sanzioni amministrative, ma lascia tale decisione alla discrezionalità legislativa.

Ciò troverebbe conferma anche nella sentenza di questa Corte n. 223 del 2018, che avrebbe soltanto affermato, nei casi in cui in concreto il trattamento sanzionatorio amministrativo risulti più gravoso di un previgente trattamento penale, l'applicazione di quest'ultimo in forza del principio di irretroattività delle modifiche in *peius*. La sentenza non avrebbe in alcun modo affrontato, invece, la diversa questione se l'art. 7 CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, cioè comprensivo anche del principio di retroattività delle modifiche in *melius*, debba valere anche nell'ipotesi di semplice successione di sanzioni tutte indiscutibilmente qualificate come amministrative.



Né potrebbe avere rilievo, come sembra ritenere il rimettente, la sentenza di questa Corte n. 63 del 2019, concernente le modifiche in materia di confisca amministrativa per equivalente, considerata misura di «elevatissima carica afflittiva», e non semplici modifiche alla misura e alla base applicativa di una sanzione pecuniaria da sempre prevista nell'ordinamento. Il giudice *a quo* avrebbe allora dovuto indagare se, come statuito proprio da siffatta pronuncia, nella fattispecie «sussistano ragioni cogenti di tutela di controinteressi di rango costituzionale, tali da resistere al medesimo “vaglio positivo di ragionevolezza”, al cui metro debbono essere in linea generale valutate le deroghe al principio di retroattività *in mitius* nella materia penale».

Nella specie, rendere la disciplina antitrust aperta a modifiche retroattive indebolirebbe indubbiamente il quadro di riferimento che essa rappresenta per le imprese e favorirebbe comportamenti orientati all'aspettativa di modifiche. Inoltre, e correlativamente, la finalità specifica delle sanzioni antitrust sarebbe il ripristino di corrette condizioni di concorrenza alterate dall'illecito. Perciò sarebbe conforme all'equilibrio del sistema che il ripristino avvenga facendo riferimento all'epoca prossima a quella dell'accertamento dell'illecito e alla normativa vigente in quel periodo, che stabilisce i parametri del ripristino delle corrette condizioni di concorrenza. Tenere conto della normativa dettata in periodi successivi scinderebbe, infatti, il momento di riferimento (l'anno precedente la notificazione della diffida) e il criterio legale di ripristino, che sarebbe quello previsto in relazione a periodi successivi.

Riguardo alla modifica dell'art. 15 della legge n. 287 del 1990, inoltre, dovrebbe considerarsi che la stessa, se da un lato conterrebbe elementi di attenuazione del regime sanzionatorio, come l'abolizione del minimo edittale dell'uno per cento, dall'altro recherebbe un significativo inasprimento, nella parte in cui modifica la base di calcolo della sanzione, trasferendola dal solo fatturato specifico all'intero fatturato dell'impresa responsabile dell'illecito.

La necessità di tenere conto organicamente di entrambi questi aspetti nell'applicazione, necessariamente unitaria e non parcellizzabile, della nuova disposizione, giustificherebbe, quindi, la scelta legislativa di non stabilirne la retroattività. Non sarebbe infatti prevedibile, in concreto, se nei singoli casi l'impatto applicativo della nuova disposizione si traduca effettivamente in un trattamento sanzionatorio più tenue.

4.- Con due memorie d'identico contenuto, depositate in cancelleria il 15 ottobre 2019, si è costituita in entrambi i giudizi l'AGCM, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, parte appellante nei giudizi *a quo*, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza e comunque non fondate.

4.1.- Premessa una ricostruzione delle vicende all'origine dei giudizi, si eccepisce, in primo luogo, il difetto di rilevanza delle questioni, alla luce dell'intervenuta sentenza del Consiglio di Stato n. 5864 del 2009, in forza della quale i rapporti si sarebbero esauriti, essendosi formato un giudicato.

Le ordinanze di rinvio, d'altronde, costituirebbero decisioni isolate rispetto a quanto parallelamente statuito dal Consiglio di Stato su ricorso delle altre imprese coinvolte nella stessa intesa restrittiva della concorrenza. Invero, già con sentenza 26 luglio 2018, n. 4577, il Consiglio di Stato, sezione sesta, aveva accolto gli appelli dell'AGCM nell'ambito del medesimo contenzioso, affermando l'irrilevanza di un'eventuale questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge n. 57 del 2001. La medesima conclusione è poi stata ribadita dal Consiglio di Stato, sezione sesta, nelle sentenze 18 marzo 2019, n. 1762 e n. 1761, parimenti rese nell'ambito del contenzioso in questione. La singolarità e contraddittorietà delle ordinanze di rimessione rispetto alle parallele decisioni adottate dal Consiglio di Stato evidenzerebbe, dunque, l'illegittimità delle stesse nella parte in cui reputano rilevanti le questioni.

Ciò troverebbe conferma anche nella perplessa motivazione delle ordinanze di rinvio, che, pur premettendo la possibile irrilevanza delle questioni in virtù dell'intervenuto giudicato, si discostano da tali considerazioni in base all'applicazione al caso di specie di un orientamento giurisprudenziale consolidatosi nella diversa materia penale. Tale operazione sarebbe quantomeno forzata e discutibile. Anzitutto, perché seppure la più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo abbia affermato la natura «para-penale» delle sanzioni antitrust, essa lo avrebbe fatto al fine di derivarne l'applicabilità in tale materia dell'art. 6 CEDU; dunque, siffatta affermazione non comporterebbe la possibilità di mutuare nella materia delle sanzioni amministrative tutti i principi e le regole valevoli in quella penale. Inoltre, l'applicazione che il giudice del rinvio fa del principio penalistico del non esaurimento del rapporto non terrebbe conto dell'immediata esecutività del provvedimento sanzionatorio adottato dall'AGCM, con la conseguenza che la relativa ammenda dovrebbe essere pagata a seguito della sua adozione, non residuando così spazi per sostenere che l'esecuzione dell'ultimo frammento di pena non sia ancora esaurita.

Il Consiglio di Stato, invece, sacrificerebbe il principio di certezza del diritto e di stabilità dei rapporti giuridici a valori che esso stesso definisce diversi, salvo poi riconoscerne apoditticamente pari rango costituzionale, poiché la pena altrimenti prescinderebbe dal principio di responsabilità personale e verrebbe meno la sua funzione educativa. Considerazioni non condivisibili, in quanto le sanzioni sarebbero state rideterminate in virtù delle circostanze di fatto che avevano connotato la specifica situazione soggettiva delle due imprese. Inoltre, per Cave Rocca srl la predetta sanzione è stata ricalcolata dall'AGCM in misura notevolmente inferiore a quella inizialmente irrogata, restando comun-



que confermata per Monte Verde Calcestruzzi spa, in modo da assicurare a essa una pur minima funzione dissuasiva ed efficacia deterrente. Tratti che, secondo pacifica giurisprudenza nazionale ed eurounitaria, «devono connotare la sanzione antitrust, specie laddove sia stata accertata una violazione di elevata gravità» (sono richiamate le sentenze del Consiglio di Stato, sezione sesta, 21 dicembre 2017, n. 5998 e n. 5997).

4.2.- Nel merito le questioni non soddisferebbero il requisito della non manifesta infondatezza.

4.2.1.- In primo luogo, esse si fonderebbero su un presupposto non veritiero. Come osservato dal Consiglio di Stato nelle citate sentenze n. 1762 e n. 1761 del 2019, nonché nella sentenza n. 4577 del 2018, reputare che il nuovo art. 15, comma 1, della legge n. 287 del 1990 sia più favorevole del vecchio tradirebbe un «errore metodologico». Infatti, raffrontando i due regimi, ci si avvedrebbe della diversa base di computo delle sanzioni, che nella nuova disciplina va rapportata all'intero fatturato dell'impresa e non più solo al fatturato dei prodotti oggetto dell'intesa. Pertanto, se da un lato la modifica del 2001 elimina il limite minimo percentuale della sanzione, dall'altro lato la nuova versione esige che la sanzione venga determinata su una base di computo assai più ampia del passato.

4.2.2.- In secondo luogo, nemmeno potrebbe dirsi che le questioni oggetto di rinvio possano essere circoscritte alla retroattività della sola eliminazione del limite minimo edittale. La prospettazione di una retroattività solo «parziale» di una norma sarebbe erronea in punto di diritto, non potendosi scomporre e ricomporre le norme di legge. A far ciò, infatti, si perverrebbe al paradossale risultato cui sarebbe giunto il TAR Lazio nelle sentenze poi appellate dall'AGCM, in cui si sarebbe operata una sorta di «interpolazione» tra i due regimi. Invece, anche in materia di successione nel tempo di leggi penali, una volta individuata la disposizione complessivamente più favorevole, il giudice dovrebbe applicare questa nella sua integralità. Diversamente, infatti, si legittimerebbe l'applicazione di una norma di carattere intertemporale non prevista dal legislatore, in violazione così del principio di legalità (è richiamata Cassazione penale, sezione quarta, sentenza 28 ottobre 2005, n. 47339).

4.2.3.- In estremo subordine, pure se si considerasse la disciplina introdotta dall'art. 11, comma 4, della legge n. 57 del 2001 di maggior favore, le questioni sarebbero comunque infondate in riferimento alla mancata previsione della retroattività di tale disciplina.

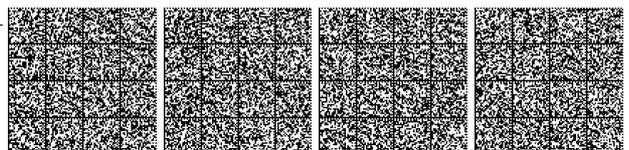
Tale retroattività, infatti, sarebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 1 della legge n. 689 del 1981 e la conclusione non muterebbe anche laddove la questione di legittimità costituzionale fosse stata più correttamente formulata con riferimento a siffatta disposizione, la quale, come osservato dalla citata pronuncia del Consiglio di Stato n. 5864 del 2009, esclude, in virtù del principio di legalità, l'applicabilità della legge posteriore, anche laddove più favorevole. Principio confermato anche nella più recente giurisprudenza costituzionale (di cui già alle ordinanze n. 245 del 2003 e n. 140 del 2002), che ha precisato l'inapplicabilità generalizzata alle sanzioni amministrative del principio penalistico della retroattività in bonam partem (art. 2, comma 2, del codice penale), perché «se la retroattività non può essere esclusa “solo” perché la pena più mite non era prevista al momento della commissione del reato, è legittimo concludere che la soluzione può essere diversa quando le ragioni per escluderla siano altre e consistenti» (sentenza n. 236 del 2011).

Ciò troverebbe conferma altresì nell'orientamento del giudice comunitario, secondo cui «il rispetto del canone generale dell'irretroattività esige che le sanzioni inflitte ad un'impresa per un'infrazione in materia corrispondano a quelle che erano stabilite al momento in cui l'infrazione è stata commessa» (così Tribunale di primo grado, quarta sezione, sentenza 20 marzo 2002, causa T-23/99, LR af 1998 A/S ed altri). E anche il principio di legalità di cui all'art. 7 della CEDU imporrebbe che le sanzioni irrogate corrispondano a quelle che erano fissate all'epoca in cui la violazione è stata commessa, escludendo la retroattività della legge più sfavorevole, ma non conterrebbe un espresso principio generale di retroattività della legge più favorevole (in tal senso, si richiama Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 28 giugno 2005, cause riunite C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, Dansk Rorindustri A/S ed altri; in senso conforme, sezione quinta, sentenza 18 luglio 2013, causa C-501/11 P, Schindler Holding Ltd ed altri).

In ogni caso, anche laddove si ritenga che da tale disposizione convenzionale discenda il principio dell'applicazione retroattiva della norma più favorevole, esso sarebbe derogabile e, in particolare, non potrebbe travolgere il giudicato (si richiama ancora la sentenza n. 236 del 2011).

5.- Nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al r.o. n. 146 del 2019, con atto depositato il 14 ottobre 2019, si è costituita la società Cave Rocca srl, parte appellata nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dal Consiglio di Stato.

5.1.- Premessa una ricostruzione dei fatti, la difesa della parte privata ribadisce le conclusioni dell'ordinanza di rimessione in punto di rilevanza, nonché, nel merito, riguardo alla natura punitiva e afflittiva della sanzione in esame, con conseguente retroattività della *lex mitior*, come chiarito da ultimo dalla citata sentenza n. 63 del 2019.



Dal che deriverebbe la necessità di rideterminare la sanzione in ossequio al principio di proporzionalità, diretta espressione del generale canone di ragionevolezza ex art. 3 Cost. (si richiama sul punto la sentenza di questa Corte n. 220 del 1995). Al diritto antitrust interno, infatti, andrebbero applicati i principi di diritto europeo, tra cui rientrerebbe il fondamentale principio della proporzionalità della sanzione, sancito dall'art. 5 TFUE (*recte*: Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993), che osterebbe alla previsione di un minimo edittale, quando nel caso concreto ciò impedisca l'applicazione proporzionale della pena.

In conclusione, posto che il TAR avrebbe ritenuto abnorme la quantificazione da parte dell'AGCM della sanzione a carico di Cave Rocca srl, rideterminando la stessa, ove si dovesse negare efficacia retroattiva alla modifica apportata dalla novella del 2001 all'originario testo dell'art. 15 della legge n. 287 del 1990, si finirebbe per avallare il risultato di una forzosa quantificazione della sanzione in una misura eccedente a quella ritenuta, in concreto, proporzionata e ragionevole.

6.- In prossimità dell'udienza del 22 aprile 2020 la società Cave Rocca srl ha presentato una memoria, integrando quanto già esposto nelle difese di cui all'atto di costituzione in giudizio.

6.1.- In primo luogo, la difesa della parte privata contesta le argomentazioni del Presidente del Consiglio dei ministri relative all'asserita impossibilità di applicare al caso di specie l'art. 7 della CEDU, così come i principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 63 del 2019, con specifico riferimento al regime della *lex mitior*.

La sanzione di cui all'art. 15, comma 1, della legge n. 287 del 1990, infatti, sarebbe sempre stata una sanzione amministrativa della stessa natura delle sanzioni pecuniarie penali, con un elevato grado di severità. In riferimento alla stessa, pertanto, troverebbe appunto applicazione, ai sensi della citata sentenza, l'art. 7 CEDU.

La formulazione successiva alla novella legislativa avrebbe senz'altro natura più favorevole, essendo tenuto il giudice amministrativo, nella rideterminazione in concreto della sanzione, a rispettare soltanto il limite massimo legislativamente previsto. L'eliminazione del minimo edittale, in tal modo, consentirebbe di calibrare l'ammontare della somma dovuta dal destinatario della sanzione in una misura congrua rispetto alla condotta dallo stesso tenuta.

In ciò consisterebbe l'indiscutibile portata migliorativa della nuova disciplina, non trattandosi di «scomporre e ricomporre» norme di legge o di «interpolare» il regime previgente e quello vigente, bensì di consentire una rideterminazione della sanzione nella misura che in concreto risulti ragionevole e proporzionata.

6.2.- In secondo luogo, infondata sarebbe l'eccezione d'inammissibilità per irrilevanza delle questioni sollevata dall'AGCM, in virtù dell'intervenuto giudicato di cui alla decisione del Consiglio di Stato n. 5864 del 2009.

Il giudicato, infatti, atterrebbe alla qualificazione dell'infrazione commessa, ritenuta “grave” e non “molto grave”, nonché alla durata della stessa infrazione.

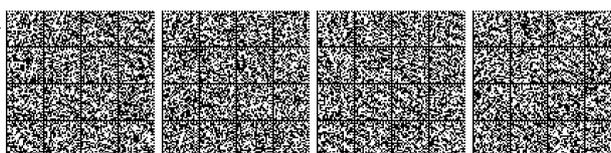
Inoltre, come osservato dall'ordinanza di rimessione, il rapporto tra Cave Rocca srl e AGCM non potrebbe considerarsi esaurito. La società, infatti, non ha pagato la sanzione rideterminata con il provvedimento del 10 dicembre 2013, la cui esecutività è stata sospesa dal giudice di primo grado, che ha poi rideterminato la somma dovuta in euro 204.000,00. Solo tale somma, non quella di euro 339.858,39 pretesa dall'AGCM, è stata pagata. Pertanto, non vi sarebbe stata né una completa esecuzione della sanzione, né un inadempimento.

Inoltre, il rapporto processuale sarebbe comunque tuttora pendente innanzi al giudice rimettente, dunque anche in tal senso non potrebbe ritenersi esaurito.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, con due ordinanze di analogo tenore, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione - in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge 5 marzo 2001, n. 57 (Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati).

1.1.- La disposizione censurata modifica l'art. 15, comma 1, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), che disciplina le diffide e le sanzioni irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), in materia di intese restrittive della libertà di concorrenza e di abuso di posizione dominante. In particolare, per le sanzioni amministrative pecuniarie, la forbice compresa fra l'uno e il dieci per cento del fatturato realizzato in ciascuna impresa o ente - in riferimento ai prodotti oggetto dell'intesa o dell'abuso di posizione dominante e nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida - viene sostituita dal solo massimo edittale del dieci per cento del fatturato globale realizzato dall'impresa nell'ultimo esercizio.



2.- Secondo il giudice *a quo* tale disposizione sarebbe illegittima per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui non prevede la retroattività della norma introdotta dalla novella legislativa, ritenuta dal rimettente più favorevole.

2.1.- La sanzione di cui all'art. 15, comma 1, della legge n. 287 del 1990, infatti, da un lato, proteggerebbe beni rilevanti per tutta la collettività dei cittadini, come la concorrenza e la correttezza nelle relazioni di mercato, dall'altro, prevedrebbe sanzioni della stessa natura di quelle pecuniarie penali, oltretutto per importi non trascurabili, con una notevole forza afflittiva.

Si tratterebbe, quindi, di una sanzione che, sulla base dei criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (a partire dalla sentenza della grande camera 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi), avrebbe natura sostanzialmente penale. Pertanto, troverebbe applicazione, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale (di cui alla sentenza n. 63 del 2019), il principio della retroattività della norma sanzionatoria più favorevole, come elaborato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo (in particolare dalla sentenza della grande camera, 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia).

3.- Le due ordinanze di rimessione pongono questioni identiche in relazione alla disposizione censurata e ai parametri costituzionali evocati e, pertanto, i giudizi vanno riuniti per essere congiuntamente esaminati e decisi con unica pronuncia.

4.- In via preliminare deve essere esaminata l'eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato per difetto di rilevanza delle questioni, in quanto i rapporti oggetto d'esame nel giudizio *a quo* sarebbero ormai esauriti, in virtù del giudicato di cui alla sentenza del Consiglio di Stato, sezione sesta, 29 settembre 2009, n. 5864.

4.1.- L'eccezione è fondata.

4.1.1.- Va premesso che le sanzioni irrogate in origine dall'AGCM a Cave Rocca srl e Monteverde Calcestruzzi spa, in quanto parti di un'intesa restrittiva del mercato, erano state quantificate secondo la vigente formulazione dell'art. 15, comma 1, della legge n. 287 del 1990, introdotta dall'art. 11, comma 4, della legge n. 57 del 2001, poiché l'intesa, qualificata come «molto grave», si sarebbe protratta sino al 2002.

In seguito al contenzioso maturato sul provvedimento dell'AGCM, il Consiglio di Stato, con la citata sentenza, confermando quanto deciso dal giudice di prime cure, ha accertato una violazione del mercato solo «grave» e limitata al periodo 1999-2000, con la conseguente inapplicabilità - da esso stesso affermata - delle nuove sanzioni introdotte dalla novella del 2001.

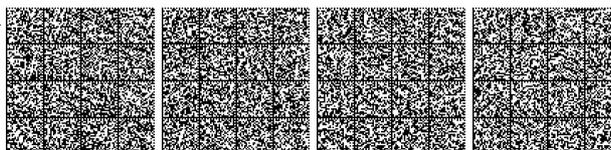
L'AGCM, pertanto, con deliberazione del 10 dicembre 2013, in ottemperanza alla decisione del Consiglio di Stato, ha rideterminato le sanzioni originariamente applicate, quantificandole non sul fatturato generale ma su quello specifico - così come previsto dall'originaria formulazione dell'art. 15, comma 1, della legge n. 287 del 1990 - nonché riducendone l'importo, in virtù della qualificazione della violazione del mercato soltanto come «grave».

4.1.2.- Ciò precisato, le ordinanze di rimessione riconoscono l'esistenza di un giudicato interno, in forza del quale la norma sanzionatoria applicabile nella fase di rideterminazione dovrebbe essere, appunto, quella precedente alla novella del 2001. Dal che potrebbe desumersi l'irrelevanza di un'eventuale declaratoria d'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, poiché il giudicato precluderebbe in ogni caso l'applicazione retroattiva della sanzione più favorevole.

Nondimeno, secondo il giudice *a quo*, tale argomento sarebbe superabile alla luce dei principi elaborati dalla Corte di cassazione in tema di esecuzione delle sanzioni penali (con particolare riferimento a Cassazione penale, sezioni unite, sentenze 7 maggio 2014, n. 18821 e 14 ottobre 2014, n. 42858). Secondo tale orientamento, infatti, il rapporto deve ritenersi esaurito, non semplicemente quando su di esso si sia formato un giudicato, ma soltanto con l'esecuzione dell'ultimo «frammento di pena». Dunque, sino a quando l'esecuzione della pena è in atto, il rapporto non potrebbe ritenersi esaurito e una dichiarazione d'illegittimità costituzionale della sanzione in corso di esecuzione potrebbe comunque produrre i propri effetti. Ne deriverebbe che una declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge n. 57 del 2001, nella parte in cui non si applica retroattivamente, sarebbe rilevante nei giudizi *a quo*, non essendosi ancora del tutto esaurita la fase esecutiva della sanzione amministrativa pecuniaria.

4.1.3.- Nella giurisprudenza della Corte di cassazione richiamata dal giudice *a quo*, tuttavia, la possibilità d'incidere sul giudicato penale è riferita alle sanzioni penali coercitive e recanti limitazioni della libertà personale, venendo in gioco valori costituzionali che devono ragionevolmente prevalere sul principio dell'intangibilità del giudicato.

Siffatti profili non sono presenti nel caso di una sanzione amministrativa pecuniaria. Essa non mette in gioco beni essenziali come la libertà personale e se un «frammento» della stessa risulta ancora non eseguito, ciò dipende dalla volontà dell'interessato.



D'altronde, il sistema penale prevede una fase esecutiva della sanzione, in cui garante della legalità della pena è il giudice dell'esecuzione, cui compete di ricondurre la pena inflitta a legittimità. Per le sanzioni amministrative pecuniarie, invece, sia la loro irrogazione, sia la relativa fase esecutiva obbediscono a principi ben diversi, poiché il giudice preposto è investito della sola cognizione del titolo esecutivo (sentenza n. 43 del 2017).

Ne deriva che la declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge n. 57 del 2001 non potrebbe produrre effetti, atteso l'intervenuto esaurimento dei rapporti di cui ai giudizi a quibus in virtù del giudicato di cui alla sentenza del Consiglio di Stato n. 5864 del 2009, concernente la gravità e la durata dell'infrazione determinata dall'intesa restrittiva e, conseguentemente, la normativa applicabile *ratione temporis*.

Così, del resto, hanno deciso tutte le altre pronunce della giurisprudenza amministrativa relative al contenzioso sulla medesima intesa (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 18 marzo 2019, n. 1762 e n. 1761 e 26 luglio 2018, n. 4577).

4.2.- Di conseguenza, le questioni devono essere dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza, restando assorbiti anche gli ulteriori profili d'inammissibilità excepti dalla difesa statale e dall'AGCM.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge 5 marzo 2001, n. 57 (Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati), modificativo dell'art. 15, comma 1, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), sollevate dal Consiglio di Stato, sezione sesta, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 - con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200171



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 6

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 10 luglio 2020
(del G.U.P. del Tribunale di Verona)*

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico della senatrice A.C. B. - Richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti della senatrice in ordine al reato a lei ascritto di cui all'art. 318 cod. pen. (e di riflesso relativamente al reato di cui all'art. 416 cod. pen.) - Deliberazione di insindacabilità da parte del Senato della Repubblica.

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 9 gennaio 2019.

TRIBUNALE CIVILE E PENALE VERONA

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - art. 134 della Costituzione e art. 37 legge n. 87/1953.

Il giudice per l'udienza preliminare dott.ssa Livia Magri, nel procedimento n. 3638/18 RG G.I.P. - n. 11985/17 RGNR pendente nei confronti di Bonfrisco Anna Cinzia, nata a Riva del Garda il 12 ottobre 1962, residente in Peschiera del Garda, via Umbria n. 7, con domicilio dichiarato ivi, difesa dall'avv. Paolo Maruzzo del Foro di Verona e dall'avv. Emanuele Fragasso del Foro di Padova imputata «Del reato p. e p. dagli articoli 416 primo comma, 318, 321 del codice penale perché Bonfrisco Cinzia Anna, in qualità di senatrice della Repubblica, per l'esercizio delle sue funzioni e dei suoi poteri, indebitamente accettava la promessa, ricevendo per sé e per altri denaro e altre utilità da Zocatelli Gaetano, direttore generale del CEV (Consorzio energia veneto, raggruppante oltre mille comuni italiani) nonché amministratore delegato di Global Power S.p.a. ed E-Global Service S.p.a., con ciò la senatrice promuovendo e rafforzando il sodalizio criminoso costituito dal CEV e quindi fornendo appoggio politico allo stesso, al cui apice, vi era Gaetano Zocatelli (già condannato in forza di sentenza di applicazione pena GIP Verona n. 1736/16, unitamente a Riboli Luca ad alle società Global Power S.p.a. ed E-Global Service, per i reati di cui agli articoli 416 del codice penale, 24-ter decreto legislativo n. 231/2001, Zocatelli Gaetano in qualità di capo dell'associazione, 353-353 bis, 476 - 479 del codice penale per fatti coinvolgenti il CEV e le società citate *sub* RGNR 15386/14; fatti per cui sono ad oggi imputati altre cinque persone Monici Francesco, Righzetti Alessio, Pertoldi Flavio, Zerbaro Luciano e Libanora Marco, fatto di cui al reato *sub* art. 416, primo comma del codice penale per cui Gaetano Zocatelli non è imputato nel presente procedimento per essere stato già giudicato come sopra esposto).

In particolare la senatrice Bonfrisco Cinzia Anna indebitamente riceveva:

1. il pagamento dell'intero soggiorno da parte di Zocatelli Gaetano dal 10 al 23 agosto 2015, in Costa Smeralda, presso il Villaggio Tanca Manna, per lei oltre tre persone, sua madre Carrafiello Angela, suo nipote Bonfrisco Alessandro ed una sua amica Ballini Donatella, soggiorno già curato e prenotato da Zocatelli Gaetano nel mese di luglio;
2. l'assunzione, dietro sua richiesta, di Roberta Ferrara presso la E-Global Service S.p.a. il cui legale rappresentante era Zocatelli Gaetano;
3. la corresponsione dietro sua richiesta, per conto di Bendinelli Davide, di un bonifico pari ad euro 4.000, disposto in data 26 maggio 2015 da Gaetano Zocatelli, per finanziare la campagna elettorale del predetto Bendinelli alle elezioni amministrative per il consiglio regionale del Veneto (votazioni svoltesi il 31 maggio 2015).



Il tutto a fronte della promozione da parte della senatrice della Repubblica Bonfrisco Cinzia Anna del sodalizio criminale costituito dal CEV consistita nel costante e continuo appoggio politico fornito in favore di Gaetano Zoccatelli rappresentato in particolare:

1. dal concreto interessamento circa l'iter legislativo che consentisse al CEV di rientrare tra i 35 soggetti aggregatori a livello nazionale (cioè le 35 grandi stazioni appaltanti) presentando un emendamento a suo firma a tal fine, nonché parlando personalmente con la relatrice per il disegno di legge in questione onorevole Raffaella Mariani al fine di garantire le modifiche favorevoli al CEV e, conseguentemente, alle società Global Power S.p.a. ed E-Global Service S.p.a. sempre illecitamente aggiudicatari in via automatica delle gare bandite dal CEV (come da sentenza di applicazione pena GIP Verona n. 1736/16 sopra citata);

2. dall'ottenimento del passaggio dell'emendamento da lei presentato portando conseguentemente il CEV ad essere ricompreso tra i 35 soggetti aggregatori.

Con tale condotta la senatrice promuoveva il sodalizio criminoso fornendo un contributo decisivo allo sviluppo del CEV ed all'espansione dello stesso; sodalizio criminoso rappresentato dal CEV e dalle società Global Power S.p.a. ed E-Global Service S.p.a. al cui apice vi era per tutte Gaetano Zoccatelli.

Sodalizio criminoso costituito da Zoccatelli Gaetano al fine di garantire che tutte le gare bandite dal CEV (Consorzio energia Veneto), di cui era direttore generale lui stesso, venissero illecitamente aggiudicate in via automatica alle società Global Power S.p.a. ed E-Global Service S.p.a. di cui sempre lui stesso era legale rappresentante (come da sentenza di applicazione pena e relativa imputazione, cui si rimanda integralmente, già allegata in atti).

Con il suo supporto politico, come sopra descritto, la senatrice della Repubblica Bonfrisco Cinzia Anna promuoveva, rafforzandolo, il consorzio CEV ed il suo operato essendo stato inserito il CEV, grazie al decisivo contributo da lei apportato in sede parlamentare, tra le trentacinque grandi stazioni appaltanti nazionali.

In Verona, da circa il novembre 2014 all'ottobre 2015»;

PROPONE

Ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri dello stato nei confronti del Senato della Repubblica, con riferimento alla deliberazione del Senato della Repubblica del 9 gennaio 2019 che, in conformità alla proposta adottata a maggioranza dalla giunta per le elezioni e le immunità parlamentari, ha negato a questa Autorità giudiziaria — investita di richiesta di rinvio a giudizio nei confronti di Gaetano Zoccatelli e della senatrice Anna Cinzia Bonfrisco nel procedimento penale n. 11985/15 RGNR - n. 3638/18 RG GIP — L'autorizzazione a procedere nei confronti della senatrice Anna Cinzia Bonfrisco in ordine al reato a lei ascritto di cui all'art. 318 del codice penale (e, di riflesso, per come strutturata l'imputazione sopra trascritta, in ordine al reato di cui all'art. 416 del codice penale.).

I. Ricostruzione della vicenda processuale.

Il pubblico ministero presso il Tribunale di Verona, in data 21 luglio 2017, ha richiesto il rinvio a giudizio di Anna Cinzia Bonfrisco (senatrice della Repubblica all'epoca dei fatti, ma anche ad oggi) e di Gaetano Zoccatelli — nel procedimento n. 11985/15 RGNR; 4994/16 RG GIP — in ordine all'imputazione sopra riportata (come precisata/modificata all'udienza preliminare del 28 febbraio 2018);

L'imputata Anna Cinzia Bonfrisco, con dichiarazione del 5 gennaio 2018 dalla stessa sottoscritta (allegata *sub* 1 alla memoria difensiva depositata il giorno 8 gennaio 2018), ha eccepito l'applicabilità dell'art. 68, comma 1, della Costituzione in relazione «ai fatti posti ad oggetto delle imputazioni enunciate dal pubblico ministero con l'azione penale esercitata il 21 luglio 2017».

All'udienza preliminare del 25 gennaio 2018, dichiarata l'assenza degli imputati, il pubblico ministero ha operato alcune precisazioni rispetto all'originaria imputazione e ha chiesto un differimento per ulteriormente integrare l'imputazione; alla successiva udienza del 28 febbraio 2018 il pubblico ministero ha modificato l'imputazione, nei termini riportati in esordio del presente ricorso e, in accoglimento dell'istanza della difesa Bonfrisco (che ha richiesto un rinvio di cortesia in quanto l'imputata era candidata al Senato nel collegio di Pesaro e le elezioni erano imminenti), il processo è stato differito a prescrizione sospesa al 26 aprile 2018;

All'udienza preliminare del 26 aprile 2018 le parti hanno discusso la questione sollevata dalla difesa Bonfrisco relativa all'eccezione di applicabilità dell'art. 68 comma 1 della Costituzione; in particolare la difesa Bonfrisco ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nella memoria depositata in data 8 gennaio 2018, instando



quindi in via principale per l'emissione di sentenza *ex art.* 129 del codice di procedura penale e in via subordinata per la rimessione della questione al Senato della Repubblica, mentre il P.M., ritenendo infondata la questione, ha chiesto la trasmissione degli atti al Senato;

Questo G.U.P., nella medesima udienza del 26 aprile 2018, ha, innanzi tutto, disposto, a fronte del rilievo della suddetta eccezione di insindacabilità, l'immediata separazione del procedimento a carico dell'imputata Bonfrisco, *ex art.* 3, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140, rispetto alla posizione del coimputato Zoccatelli (cosicché il procedimento Bonfrisco ha assunto il n. 3638/18 RG GIP riportato in epigrafe); inoltre, sulla base dell'art. 3, commi 3 e 4, della legge 20 giugno 2003 n. 140 (secondo cui il giudice, laddove ritenga di accogliere l'eccezione di insindacabilità, pronuncia sentenza di proscioglimento *ex art.* 129 del codice di procedura penale, mentre, laddove ritenga di non accogliere l'eccezione, «provvede senza ritardo con ordinanza non impugnabile, trasmettendo direttamente copia degli atti alla Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva al momento del fatto»), ha emesso ordinanza non impugnabile *ex art.* 3, comma 4, legge 140 del 2003, trasmettendo copia degli atti al Senato della Repubblica, ritenendo assolutamente infondata l'eccezione di insindacabilità, per le motivazioni che qui si riportano:

«ritenuto che, nel caso di specie, l'eccezione di insindacabilità risulti infondata e non meritevole di accoglimento;

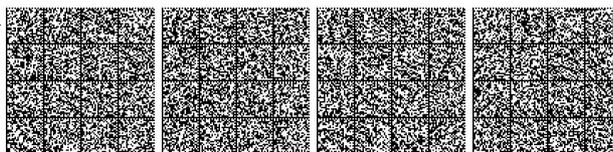
ritenuto, al riguardo, che debba senza dubbio essere condiviso l'autorevole e argomentato orientamento espresso dal S. C. nella recente sentenza n. 36769, Sez. 6, del 6 giugno 2017, massimata come segue: «L'immunità prevista dall'art. 68 della Costituzione non preclude la perseguibilità del delitto di corruzione per l'esercizio della funzione, di cui all'art. 318 del codice penale, configurabile nei confronti di un membro del Parlamento in relazione sia all'attività svolta nella predetta veste, sia a quella espletata quale rappresentante italiano nell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa» (sentenza con la quale il S. C. ha annullato una sentenza di non luogo a procedere emessa dal giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Milano che, in presenza di una contestazione relativa al reato di cui all'art. 318 del codice penale, aveva ritenuto operante l'immunità parlamentare invocata);

rilevato, infatti, che, come sottolineato dallo stesso S. C. nella richiamata sentenza, la fattispecie di cui all'art. 318 del codice penale non implica alcun sindacato sull'esercizio della funzione (a differenza di quanto avviene nel delitto di cui all'art. 319 del codice penale in relazione all'«atto» del pubblico ufficiale che si assume contrario ai doveri d'ufficio), limitandosi a postulare che la dazione o promessa di dazione indebita rivolta al pubblico ufficiale abbia ad oggetto «l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri», senza null'altro aggiungere (risultando indifferente, quindi, ai fini delle valutazioni del giudice penale, l'effettivo, successivo esercizio di tali funzioni e risultando indifferente il contenuto intrinseco dell'atto o dell'attività eventualmente compiuti in forza dell'accordo illecito, posto che assumono significato solo la ricezione della promessa o della dazione finalizzate al compimento dell'atto o dell'attività o a remunerare l'attività già compiuta);

ritenuto, peraltro, che l'attività svolta dal membro del Parlamento, in particolare l'attività di produzione legislativa (quale quella che avrebbe posto in essere l'imputata Bonfrisco dietro remunerazione di Zoccatelli secondo il capo di imputazione) sia sicuramente sussumibile (e su questo non vi è discussione neppure da parte della difesa) nell'ambito dell'«esercizio delle pubbliche funzioni» (non foss'altro che per il fatto che l'art. 357 del codice penale contempla anche la funzione legislativa), in linea, del resto, con quanto valutato dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 379 del 1996, in cui si era ipotizzata la configurabilità del reato di corruzione in relazione all'attività dei membri del Parlamento italiano;

ritenuto, pertanto, che si debba ritenere, in linea con il richiamato insegnamento del S.C., che sia inapplicabile la garanzia dell'immunità nell'ipotesi in cui si proceda nei confronti di un parlamentare per il reato di corruzione per l'esercizio della funzione;

ritenuto, per l'effetto, che debba essere disposta, quanto alla posizione dell'imputata Bonfrisco, la trasmissione di copia degli atti del procedimento al Senato della Repubblica affinché adotti la deliberazione di competenza sulla questione relativa all'applicabilità, nel caso di specie, dell'immunità invocata; con l'effetto che, ai sensi dell'art. 3, comma 5, legge 140 del 2003, il procedimento, relativamente alla posizione dell'imputata Bonfrisco, resta sospeso fino alla deliberazione della Camera e comunque non oltre il termine di novanta giorni dalla ricezione degli atti da parte della Camera interessata, salvo proroga di ulteriori trenta giorni disposta dalla Camera stessa;



P.Q.M.

Visti gli articoli 68, comma 1, della Costituzione, 3 comma 4 della legge 20 giugno 2013, n. 140,

dispone la separazione della posizione dell'imputata Bonfrisco Anna Cinzia da quella dell'imputato Zoccatelli Gaetano;

dispone, quanto alla posizione Bonfrisco, la trasmissione di copia degli atti del presente procedimento al Senato della Repubblica affinché deliberi in merito alla questione relativa all'immunità parlamentare invocata dall'imputata Bonfrisco Anna Cinzia in ordine al delitto di cui all'art. 318 del codice penale, come dettagliatamente descritto nel capo d'imputazione sopra richiamato;

dispone la sospensione del procedimento nei confronti dell'imputata Bonfrisco;

quanto alla posizione Zoccatelli, si provvede come da verbale di udienza».

Gli atti, quindi, quanto alla posizione Bonfrisco, separata, sono stati trasmessi al Senato della Repubblica, atti ricevuti dal Senato il 17 luglio 2018.

In assenza di decisione da parte del Senato, lo scrivente G.U.P., con decreto depositato il 4 dicembre 2018 — richiamato il contenuto dell'art. 3, comma 5, legge 140 del 2003, preso atto che risultava ampiamente decorso il termine di novanta giorni ed anche quello eventualmente prorogato di ulteriori trenta giorni (fermo restando che non era stata comunicata alcuna proroga da parte del Senato) previsto dal citato comma 5 dell'art. 3 legge 140 del 2003 senza che fosse intervenuta alcuna delibera da parte del Senato della Repubblica — ha fissato l'udienza preliminare nei confronti di Anna Cinzia Bonfrisco per il giorno 30 gennaio 2019.

Nelle more, con deliberazione del 9 gennaio 2019, trasmessa a questo ufficio il 17 gennaio 2019, il Senato della Repubblica — esaminata la relazione, assunta a maggioranza (doc. IV-ter n. 5-A), con la quale la giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ha proposto «di deliberare che le dichiarazioni espresse dalla senatrice Anna Cinzia Bonfrisco costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nell'ipotesi di cui all'art. 68 primo comma della Costituzione; sentito il relatore, senatore Durnwalder — ha approvato la proposta della giunta di cui sopra, negando a questa Autorità giudiziaria l'autorizzazione a procedere.

All'udienza preliminare del 30 gennaio 2019, si è preso atto della trasmissione da parte del Senato della citata relazione della giunta e del resoconto stenografico della seduta del 9 gennaio 2019 (v. per maggiori dettagli il verbale di udienza), si sono date disposizioni per la ricostituzione del fascicolo, si è discusso dell'opportunità/necessità di acquisizione di notizie in ordine ad un presunto conflitto di attribuzioni già sollevato dal Senato della Repubblica a richiesta della senatrice Bonfrisco con riferimento al presente procedimento (v. *infra*, par. 2) nonché della necessità o opportunità di acquisire alcuni documenti.

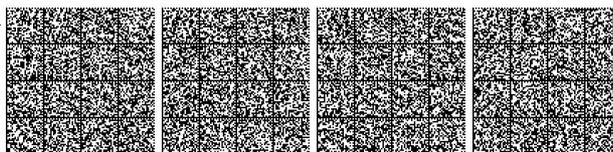
Inoltre il pubblico ministero ha invitato questo G.U.P. a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato avanti alla Corte costituzionale avverso la delibera di diniego di autorizzazione a procedere, per le ragioni esposte in una nota contestualmente depositata. I difensori hanno chiesto un termine per poter fornire le notizie e i documenti oggetto di discussione e per esaminare la nota depositata dal P.M.; il processo è stato quindi differito all'udienza del 16 aprile 2019.

All'udienza preliminare del 16 aprile 2019 si è preso atto della produzione documentale effettuata dalla difesa in data 27 febbraio 2019, si è trattato del tema dell'eventuale ulteriore conflitto già pendente (v. *infra* par. 2) e, in ordine alla richiesta del pubblico ministero a che il giudice sollevasse conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, la difesa ha dichiarato di rimettersi alla decisione del giudice.

All'esito della discussione al riguardo, questo G.U.P. ha deliberato di sollevare conflitto di attribuzione, riservando la motivazione del ricorso. Motivazione esposta nell'ambito del presente provvedimento.

2. La presunta «pendenza di altro conflitto di attribuzione» sollevato dal Senato della Repubblica a seguito dell'approvazione, nella seduta del 23 dicembre 2017, della corrispondente proposta della giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari.

Occorre preliminarmente fare chiarezza sulla presunta pendenza di altro conflitto di attribuzione che, secondo la relazione della giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (Doc. IV-ter n. 5-A sopra citato) — sulla cui base il Senato ha negato l'autorizzazione a procedere — dovrebbe essere stato sollevato dal Senato nella presente vicenda.



La predetta relazione della giunta, nel paragrafo contraddistinto con la lettera *a*), intitolato «Fatto» (ultimi tre capoversi) riporta che, «nel corso della XVII legislatura, ed in merito alla stessa vicenda, il Presidente del Senato, con nota del 12 dicembre 2017, ha trasmesso alla giunta la richiesta della senatrice Bonfrisco di declaratoria di insindacabilità della propria attività parlamentare ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione». Prosegue la relazione riportando che «la giunta ha reputato — in via pregiudiziale — di proporre all'assemblea il sollevamento di un conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, motivato dalla constatazione “dell'emergere di una sorta di «sindacabilità indiretta» per via giudiziaria anche dell'attività più squisitamente parlamentare come quella legislativa” (doc. XVI, n. 2)» [v. doc.3 bis prodotto dalla difesa Bonfrisco con la memoria depositata in data 8 gennaio 2018]. «In data 23 dicembre 2017 l'assemblea del Senato ha approvato tale proposta. Nonostante la pendenza del predetto conflitto di attribuzione, il Giudice per le indagini preliminari ha trasmesso al Senato la richiesta in esame».

Orbene, è doveroso porre in chiaro che, in realtà, contrariamente a quanto esposto nella relazione della giunta, non risulta essere stato sollevato alcun conflitto di attribuzione da parte del Senato nella presente vicenda.

Infatti, sin dall'udienza preliminare del 30 gennaio 2019 si è dato atto che, dalla consultazione del sito ufficiale della Corte costituzionale, non era dato rintracciare alcun riferimento a tale conflitto sollevato dal Senato nella vicenda Bonfrisco, menzionato nella relazione della giunta di cui al doc. IV ter n. 5-A.

Questo giudicante ha quindi chiesto ai difensori dell'imputata se, per quanto a loro conoscenza, a seguito dell'approvazione da parte del Senato della proposta della giunta di sollevare il conflitto (approvazione avvenuta, si ripete, nella seduta del 23 dicembre 2017: v. resoconto stenografico della seduta 922 del 23 dicembre 2017 prodotto dalla difesa in una con la memoria depositata l'8 gennaio 2018), il conflitto fosse stato poi concretamente sollevato (il resoconto stenografico si conclude con l'approvazione del Senato, dopo di che è scritto che «La presidenza si intende pertanto autorizzata a dare mandato a uno o più avvocati del libero foro»).

I difensori hanno dichiarato di non essere a conoscenza della circostanza e si sono impegnati a cercare informazioni e a comunicare gli esiti con nota da depositarsi in cancelleria entro il 28 febbraio 2019.

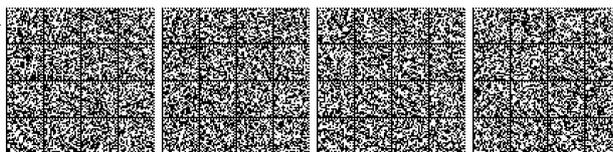
Nella nota depositata il 27 febbraio 2019, tuttavia, nulla ha riferito la difesa Bonfrisco a proposito delle informazioni eventualmente ottenute sul citato conflitto di attribuzione.

Alla successiva udienza preliminare del 16 aprile 2019 questo G.U.P. ha nuovamente dato atto che dal sito ufficiale della Corte costituzionale non risultava pendente alcun conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Senato per qualche aspetto inerente alla vicenda Bonfrisco oggetto del presente procedimento e ha rilevato che, coerentemente, la difesa Bonfrisco, con la nota di cui sopra, non aveva prodotto alcun documento relativo a tale conflitto.

Un conflitto che, a questo punto, doveva ritenersi inesistente (le parti nulla hanno avuto da osservare).

Ebbene, da tutto quanto esposto si deve trarre la conclusione secondo cui è errata la relazione della giunta per le elezioni e le immunità parlamentari (doc. IV ter n. 5-A) laddove afferma «Nonostante la pendenza del predetto conflitto di attribuzione, il Giudice per le indagini preliminari ha trasmesso al Senato la richiesta in esame». Infatti, detto conflitto non è mai stato in concreto sollevato. E altrettanto non veritiero è quando riferito in assemblea dal relatore Durnwalder (v. pag. 38, resoconto stenografico adunanza 9 gennaio 2019), laddove lo stesso, dopo aver illustrato il contenuto del capo di imputazione elevato dal pubblico ministero nei confronti della senatrice Bonfrisco, afferma «La questione era già stata affrontata nella scorsa legislatura, quando l'assemblea aveva espresso un'autorizzazione parziale all'acquisizione delle intercettazioni telefoniche (effettivamente in fase di indagine il G.I.P. aveva chiesto al Senato l'autorizzazione all'utilizzazione di 21 conversazioni telefoniche intercettate su un'utenza in uso a Zoccatelli e che avevano visto quale interlocutore la senatrice Bonfrisco: richiesta accolta dal Senato nell'adunanza del 13 settembre 2017 solo con riferimento alla prima in ordine cronologico delle conversazioni e negata per le successive). L'assemblea (prosegue il relatore) aveva anche sollevato un conflitto di attribuzione presso la Corte costituzionale, con un giudizio che è tuttora pendente davanti alla Corte; ciononostante il giudice per le indagini preliminari insiste nella richiesta a procedere».

Lo si ribadisce: «davanti alla Corte» non pende affatto un tale conflitto, perché, altrimenti, vi sarebbe traccia del conflitto sul sito ufficiale della Corte costituzionale, ma soprattutto perché, se un conflitto esistesse, certamente l'imputata Bonfrisco e la sua difesa sarebbero state in grado di fornire notizie e documentazione al riguardo. Ovviamente, questa A.G. non ha ricevuto alcuna notifica attinente a tale fantomatico conflitto.



Evidentemente, dopo la seduta del 23 dicembre 2017, nella quale il Senato aveva approvato la proposta della giunta di sollevare conflitto, la Presidenza, «autorizzata a dare mandato a uno o più avvocati del libero foro», non ha mai conferito detto mandato oppure il mandato è rimasto inevaso.

3. Le ragioni del conflitto di attribuzioni avverso il diniego di autorizzazione a procedere.

A questo punto, debbono essere illustrate le ragioni per le quali si ritiene che la deliberazione del 9 gennaio 2019, con la quale il Senato della Repubblica ha negato nel presente procedimento l'autorizzazione a procedere nei confronti della senatrice Bonfrisco per il delitto di cui agli art. 318 del codice penale (ma consequenzialmente anche per il delitto di cui all'art. 416 del codice penale, per come è strutturata l'imputazione, per la quale l'attività di promozione della delineata associazione per delinquere sarebbe stata posta in essere dalla senatrice Bonfrisco proprio con le condotte ricondotte dall'accusa all'art. 318-321 del codice penale), sia gravemente e palesemente invasiva della sfera di attribuzioni riservata all'autorità giudiziaria dagli articoli 101 e 104 della Costituzione.

Occorre, a tal fine, procedersi all'esame della già citata relazione della giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV ter n. 5-A), che ha proposto, a maggioranza, di deliberare che le dichiarazioni espresse dalla senatrice Anna Cinzia Bonfrisco costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nell'ipotesi di cui all'art. 68 primo comma della Costituzione. Relazione della giunta alla quale il Senato ha ritenuto di aderire con la delibera qui censurata.

Si ritiene che tutto il percorso argomentativo che ha condotto la giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, e poi il Senato, a negare l'autorizzazione a procedere, tradisca un enorme «vizio di fondo», esso stesso indicativo di una vistosa lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria.

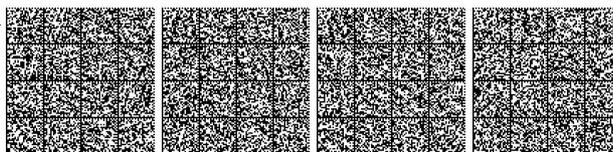
Come si vedrà tra breve, infatti, la giunta (e quindi il Senato) muove dal presupposto — che questa autorità giudiziaria ritiene assolutamente errato — secondo il quale il Senato investito della richiesta di autorizzazione a procedere sarebbe titolare di un «sindacato di non implausibilità dell'accusa». Sindacato che, invece, non può che spettare unicamente all'autorità giudiziaria.

La relazione della giunta esordisce, al paragrafo b. intitolato «Diritto», con un richiamo, operato «preliminarmente», alla sentenza della Corte costituzionale n. 188 del 2010, ricordando che «la Corte, nell'ambito della citata sentenza (ultimo periodo del punto 4 della parte in diritto) riconosce alla giunta (e al Senato) un sindacato di «non implausibilità», circoscritto al profilo motivatorio degli atti giudiziari trasmessi». Prosegue la relazione affermando che «La Corte costituzionale sancisce questo approccio metodologico in occasione di un conflitto di attribuzione riguardante la materia delle intercettazioni, individuando quindi un limite al potere sindacatorio delle Camere in ordine agli atti giudiziari, fissato da tale sentenza entro i confini di non implausibilità motivatoria degli atti». «Tale potere — prosegue la giunta — se da un lato impone alla giunta di non sconfinare in ambiti riservati alla cognizione dell'autorità giudiziaria (l'unica alla quale spetta l'accertamento dei fatti), dall'altro tuttavia attribuisce alla giunta il potere-dovere di espletare un sindacato di «non implausibilità», i cui effetti sono finalizzati ad individuare esclusivamente le situazioni di palese infondatezza motivatoria delle richieste e degli atti trasmessi dall'autorità giudiziaria.

Ora, in realtà, la premessa teorica effettuata dalla relazione della giunta e il richiamo alla citata sentenza della Corte costituzionale, n. 188 del 2010, ultimo periodo del punto 4 della parte in diritto, pur corretta in astratto, non appare particolarmente pertinente (fermo restando che, come si vedrà nello sviluppo della trattazione, la giunta risulta avere attribuito alla richiamata sentenza della Corte costituzionale contenuti inesistenti).

Infatti, la sentenza della Corte costituzionale n. 188 del 2010, sulla quale ha fatto leva la giunta per giustificare il diniego di autorizzazione a procedere, riguardava un conflitto di attribuzione non già in materia di autorizzazione a procedere (in particolare, in questo caso, per il delitto di corruzione nell'esercizio della funzione), rispetto alla quale, come noto, trovano applicazione l'art. 68, comma 1, della Costituzione e le norme attuative di cui all'art. 3 (e 5) legge n. 140/2003, bensì in materia del tutto diversa, attinente all'acquisizione di tabulati telefonici relativi sia ad utenze in uso ad un soggetto che risultava avere avuto contatti con un parlamentare, sia ad utenze in uso allo stesso parlamentare, rispetto alla quale trovano applicazione l'art. 68, comma 3, della Costituzione e le norme attuative di cui all'art. 4, e 6 (e 5) della citata legge n. 140/2003 (l'art. 5 riguarda il contenuto dell'ordinanza di cui all'art. 3 comma 4 e della richiesta di cui all'art. 4 ed è quindi norma che si applica ad entrambe le situazioni).

È evidente che la valutazione che compete alla camera di appartenenza del parlamentare è, nelle due ipotesi, completamente diversa.



Nella valutazione riguardante l'autorizzazione ad acquisire tabulati telefonici o ad utilizzare intercettazioni telefoniche, in particolare disposte nei confronti di soggetti diversi dal parlamentare (art. 6 legge 140 del 2003), infatti — come chiarito dalla sentenza della Corte costituzionale 188 del 2010 citata — la camera di appartenenza dell'interessato investita della richiesta di utilizzazione è legittimata a sindacare la «non implausibilità» della motivazione dell'autorità giudiziaria richiedente sotto il profilo della «necessità» dell'atto investigativo, necessità la cui valutazione spetta, peraltro, all'autorità giudiziaria. Per utilizzare le parole della Corte costituzionale, l'autorità giudiziaria è tenuta, sulla base delle disposizioni di cui agli articoli 5 e 6 legge 140 del 2003, ad indicare nella richiesta «gli elementi su cui essa si fonda», ovvero ad indicare le specifiche emergenze probatorie fino a quel momento disponibili e la loro attitudine a far sorgere la necessità di utilizzazione anche nei confronti del parlamentare di quell'atto investigativo; e la camera di appartenenza del parlamentare deve poter rilevare, dall'esame della richiesta (e degli eventuali allegati) che sussistono sia il requisito, per così dire, «negativo» dell'assenza di ogni intento persecutorio o strumentale della richiesta, sia quello, per così dire, «positivo» della affermata «necessità» dell'atto, motivata in termini di non implausibilità».

Dunque, la valutazione della camera di appartenenza, nel caso di richiesta di utilizzazione di un atto investigativo «intrusivo», necessariamente può e deve confrontarsi con le emergenze probatorie fino a quel momento disponibili, come illustrate dall'autorità giudiziaria richiedente, al fine di operare il descritto vaglio di non implausibilità della motivazione dell'autorità giudiziaria sotto il profilo della «necessità» dell'atto investigativo.

Questa tematica, peraltro, non ha nulla a che vedere con il diverso argomento dell'ambito del sindacato della camera di appartenenza dell'interessato investita della richiesta di autorizzazione a procedere da parte dell'autorità giudiziaria, che è quello del quale si sarebbe dovuta occupare la giunta nell'ambito della relazione qui in esame.

Completamente differente è, infatti, la valutazione che compete alla camera di appartenenza del parlamentare che sia investita, come nel caso di specie, di una richiesta dell'autorità giudiziaria di autorizzazione a procedere per fatti che, secondo l'autorità giudiziaria, esulano dall'ambito di operatività dell'immunità prevista dall'art. 68 della Costituzione. E, rispetto a questa diversa valutazione della camera di appartenenza del parlamentare, pare francamente ben poco pertinente il tema del sindacato della camera di appartenenza circa la «non implausibilità dell'atto motivatorio», sviscerato dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 188/2010 in tema di richiesta dell'autorità giudiziaria di utilizzazione di tabulati telefonici coinvolgenti un parlamentare, che si riferisce, si ripete, allo specifico profilo della «necessità dell'atto investigativo» nel complessivo quadro delle emergenze probatorie acquisite.

La camera di appartenenza dell'interessato, investita di una richiesta di autorizzazione a procedere, deve «limitarsi» a valutare se il membro del Parlamento sia chiamato a rispondere «delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle sue funzioni» (tenendo conto delle specificazioni fornite dall'art. 3 legge n. 140/2003 circa i casi in cui trova applicazione l'art. 68, comma 1, della Costituzione) e, in caso affermativo, può e deve negare l'autorizzazione a procedere, stante l'operatività dell'immunità, accordando, per contro, l'autorizzazione laddove il parlamentare sia chiamato a rispondere di condotte che non si presentano come funzionalmente collegate alla sua attività di parlamentare.

Si tratta, in sostanza, di una valutazione che ha ad oggetto il contenuto della contestazione sollevata al parlamentare e la sussistenza o insussistenza del nesso funzionale tra la condotta contestata e l'attività parlamentare del soggetto.

In questo ben preciso ambito — beninteso — non si vuole qui escludere che la camera di appartenenza dell'interessato possa e debba confrontarsi con la motivazione addotta dall'autorità giudiziaria a sostegno della richiesta di autorizzazione a procedere (negando l'autorizzazione se la motivazione della richiesta di autorizzazione a procedere è macroscopicamente insensata nel valutare che la condotta contestata al parlamentare non costituisca espressione della sua funzione). Ma non è questo, evidentemente, il senso dell'affermazione del principio sul sindacato di non implausibilità degli atti motivatori dettato dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 188/2010, che si riferisce, lo si ripete ancora una volta, alla motivazione addotta dall'autorità giudiziaria a sostegno della necessità dell'atto investigativo «intrusivo» nel quadro complessivo degli elementi probatori raccolti (nel caso di specie la Corte costituzionale aveva ritenuto carente la motivazione dell'autorità giudiziaria — sia pubblico ministero sia giudice per le indagini preliminari — che aveva sollevato conflitto e aveva quindi ritenuto che la camera di appartenenza del parlamentare avesse correttamente esercitato il potere di negare l'autorizzazione all'acquisizione/utilizzazione di tabulati telefonici, sindacando, come era suo potere, la carenza motivatoria sul profilo della «necessità» dell'atto).



La prosecuzione della lettura della relazione della giunta di cui al doc. IV ter n. 5-A permette di comprendere per quale ragione sia stata utilizzata, a sostegno dell'*iter* argomentativo, proprio la sentenza della Corte costituzionale n. 188 del 2010 concernente materia non pertinente (un conflitto di attribuzione in materia di richiesta di autorizzazione all'espletamento/utilizzo di un atto investigativo «intrusivo», in quel caso tabulati telefonici).

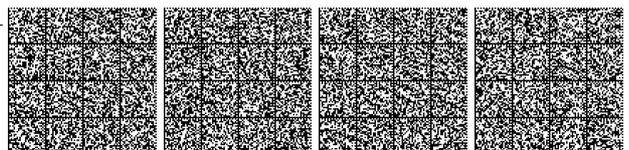
Ebbene, la giunta, anziché esaminare e confrontarsi con l'unico «atto motivatorio» dell'autorità giudiziaria che le sarebbe dovuto interessare — ossia la richiesta di autorizzazione a procedere avanzata da questo giudice con ordinanza del 26 aprile 2018 (sopra riportata per intero) — si è concentrata su un diverso provvedimento, assolutamente non rilevante rispetto alla valutazione circa il rilascio o il diniego dell'autorizzazione a procedere: l'ordinanza adottata in fase di indagine in data 26 maggio 2017 dal G.I.P. presso questo Tribunale ai sensi dell'art. 6 comma 2 legge n. 140/2003, con la quale era stata richiesta l'autorizzazione all'utilizzazione delle intercettazioni telefoniche su utenze di Gaetano Zoccatelli che avevano visto partecipare, quale interlocutore di Zoccatelli, la senatrice Bonfrisco. Richiesta di autorizzazione negata dal Senato con la delibera del 13 settembre 2017 di cui è agli atti il resoconto stenografico.

Ed invero, la giunta per le elezioni, nella citata relazione (paragrafo 2, diritto), dopo aver operato la citata premessa sul «sindacato di non implausibilità degli atti motivatori» (riconosciuto in realtà alla camera di appartenenza del parlamentare dalla Corte costituzionale in materia di «atti investigativi intrusivi»), ha fatto espresso riferimento al «contenuto degli atti trasmessi in senato la scorsa legislatura, in occasione della richiesta di autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni nei confronti della senatrice Bonfrisco» e, come si vedrà meglio nel prosieguo, ha dato una propria «lettura» — peraltro del tutto parziale — delle risultanze investigative, avvalendosi a tal fine del contenuto dell'ordinanza del G.I.P. del 26 maggio 2017 di richiesta di autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni (tra l'altro curiosamente utilizzando proprio le conversazioni telefoniche intercettate delle quali lo stesso Senato aveva negato l'utilizzazione al G.I.P. nell'adunanza del 13.9.2017: v. *infra* conflitto sub B), per giungere ad escludere il dolo del reato di corruzione in capo alla senatrice Bonfrisco, così, evidentemente, sindacando in maniera penetrante il merito dell'accusa, sostituendosi all'autorità giudiziaria.

Più nel dettaglio, a proposito dell'accusa secondo la quale la senatrice Bonfrisco avrebbe ricevuto da Zoccatelli, direttore generale del CEV (Consorzio Energia Veneto) nonché amministratore delegato di Global Power S.p.a. e E-Global Service S.p.a., il pagamento di un soggiorno in Costa Smeralda, la giunta afferma di avere «l'onere di espletare il citato sindacato di non implausibilità degli atti sotto il profilo motivatorio» e, in questa prospettiva, afferma che «appare palese ed evidente che l'autorità giudiziaria (da intendersi come GIP nell'ordinanza di richiesta di utilizzo delle intercettazioni del 26 maggio 2017) prospetta una motivazione totalmente implausibile rispetto a tale «dazione corruttiva», atteso che sempre dal contenuto degli atti trasmessi al Senato la scorsa legislatura, in occasione della richiesta di autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni nei confronti della senatrice Bonfrisco, non si fornisce alcuna spiegazione plausibile circa la circostanza (emersa per acta dalle intercettazioni trasmesse a suo tempo in Senato e in particolare nella intercettazione del 22 agosto 2015) dell'insistenza della senatrice per effettuare il pagamento della vacanza effettuata nella struttura turistica di proprietà del signor Zoccatelli. Tale pagamento fu impedito (prosegue la giunta) nonostante le insistenze della senatrice, dallo stesso Zoccatelli (vedi sunto della citata conversazione riportata dal Giudice per le indagini preliminari nella domanda di autorizzazione, rinvenibile a pagina 15 del Doc. IV, n. 15 della XVII legislatura: «All'atto di effettuare il checkout, la senatrice Bonfrisco «realizza» che il corrispettivo è già stato pagato, chiama allora l'amico Zoccatelli chiedendo almeno di poter contribuire alla spesa. L'indagato tronca il discorso rispondendo: «Il contributo l'hai già dato con la tua presenza»).

La giunta prosegue — con argomentazioni teoriche che ben potrebbero essere quelle utilizzate da un giudice nell'ambito di una sentenza di assoluzione — sostenendo l'inesistenza, nel caso di specie, del reato di corruzione, in particolare sotto il profilo dell'elemento soggettivo: «La corruzione, come qualsivoglia delitto, presuppone l'elemento doloso e volontaristico, non potendo sicuramente configurarsi una corruzione *contra voluntatem* e conseguentemente appare del tutto implausibile, a fronte di una verifica sugli atti e sulle motivazioni degli stessi, un'accusa di corruzione incentrata su un beneficio conferito *contra voluntatem...omissis*».

Si badi bene che, come agevole notare, nell'evolvere del percorso argomentativo della giunta, quello che veniva poco prima definito, con richiamo alla citata sentenza della Corte costituzionale n. 188/2010, un «sindacato di non implausibilità degli atti motivatori», si trasforma e trasmoda (al di là della retorica riproposizione della locuzione «verifica sugli atti e sulle motivazioni degli stessi») in un sindacato «di non implausibilità dell'accusa», che non rientra di certo nell'ambito delle attribuzioni della camera di appartenenza del parlamentare investita della richiesta di autorizzazione a procedere, un sindacato al quale non fa, ovviamente, alcun riferimento la sentenza della Corte costituzionale 188/2010 citata dalla giunta a sostegno delle proprie argomentazioni.



Ora, non vi è chi non veda come la giunta (e poi il Senato che ha ratificato la proposta della giunta) — anziché occuparsi della valutazione di sua competenza, riguardante (stante la richiesta di autorizzazione a procedere) l'esistenza o inesistenza di un nesso funzionale tra le condotte contestate alla senatrice Bonfrico nell'imputazione e la sua funzione di parlamentare (valutazione che avrebbe dovuto inevitabilmente portare alla conclusione, invero piuttosto ovvia, dell'inoperatività dell'immunità ex art. 68 della Costituzione) - si sia spinta ad esaminare le risultanze degli atti di indagine, ritenendo, sulla base della propria «personale» valutazione delle risultanze investigative (invero del tutto parziale, ma poco importa), l'infondatezza dell'impianto accusatorio (in particolare, per la parte sin qui riportata, in ragione dell'assenza di una «voluntas accipiendi» del corrotto: si tratterebbe di una sentenza di assoluzione con la formula perché il fatto non costituisce reato!).

Per questo aspetto la giunta conclude la sua «sentenza» come segue: «In mancanza di dado (rectius in mancanza palese di voluntas accipiendi) resta in campo solo l'attività emendativa della senatrice, in quanto tale insindacabile ai sensi dell'art. 68 della Costituzione».

Ora, la violazione della sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria appare davvero macroscopica.

Non sono esaurite, peraltro, le valutazioni riguardanti il merito dell'accusa, sulla cui base la giunta ha proposto il diniego di autorizzazione a procedere, ottenendo l'avallo del Senato.

La giunta, infatti, analizza anche le ulteriori contestazioni contenute nel capo di imputazione e prosegue: «D'altra parte, sempre con riferimento all'implausibilità dell'imputazione (si noti che, di nuovo, non è più questione di «implausibilità della motivazione di un atto», ma diviene questione di «implausibilità dell'imputazione», cioè, in altri termini, di ritenuta infondatezza dell'accusa) si osserva ulteriormente che l'attività emendativa (profilo che, con riguardo al caso in esame, viene approfondito nella terza parte della presente relazione) del singolo senatore non ha alcuna incidenza diretta e immediata su un testo legislativo, occorrendo che tale proposta emendativa sia approvata dall'assemblea del Senato, organo a valenza collegiale e non certamente individuale».

La giunta prosegue, finalmente venendo a toccare, anzi sfiorare, per la prima e unica volta, la motivazione della richiesta di autorizzazione a procedere: «In ogni caso, a prescindere dalla configurabilità o meno in astratto della corruzione per l'esercizio di attività legislative (questione attualmente pendente di fronte alla Corte costituzionale a seguito del citato conflitto di attribuzioni sollevato dal Senato [si torna a dire che per quanto consta tale conflitto è inesistente]) e quindi impregiudicata ogni valutazione su tale profilo, si deve comunque ritenere che la sentenza della Cassazione n. 36769/17, citata dal Giudice per le indagini preliminari (i cui principi sono stati confermati anche dalla sentenza della Cassazione penale n. 40347/2018), sia applicabile in tutti quei casi nei quali, ad un esame condotto per acta dalla Camera competente, risulti non palesemente implausibile un'accusa di corruzione e conseguentemente si sancisce la sindacabilità dell'atto parlamentare da parte dell'autorità giudiziaria qualora lo stesso si inquadri in un'ipotesi di corruzione. Diversamente, quando da un esame condotto per acta dalla Camera competente emergano elementi di palese implausibilità in ordine alla configurabilità di un'ipotesi accusatoria di corruzione, il sindacato dell'autorità giudiziaria non si giustifica ed anzi appare in contrasto con l'art. 68, primo comma, della Costituzione».

Questo passaggio merita particolare attenzione.

Va rilevato che la giunta si confronta solo apparentemente e frettolosamente, con la motivazione posta a sostegno della richiesta di autorizzazione a procedere, l'unico «atto motivatorio» che, si ribadisce, la giunta e il Senato avrebbero dovuto esaminare, che si imperniava proprio sui principi affermati dalla Corte di cassazione n. 36769/2017 .

La relazione, in effetti, non spiega assolutamente quale sia il principio dettato dalla sentenza della Cassazione n. 36769/2017, ribadito dalla sentenza 40347/2018.

E, non a caso, il relatore Durnwalder — che si è preoccupato di riferire all'assemblea che «la Corte costituzionale impone un giudizio sulla plausibilità dell'accusa», richiamando la sentenza n. 188/2010 (che, in realtà, come già detto, non ammette affatto, e men che meno «imponere», un giudizio della camera sulla «plausibilità dell'accusa», ma semmai sulla plausibilità degli atti motivatori di richiesta di utilizzazione/acquisizione di atti investigativi «intrusivi») — ha taciuto completamente in ordine alle recentissime autorevoli pronunce della Cassazione, riguardanti esattamente la fattispecie posta all'attenzione del Senato, per le quali, in presenza della contestazione del reato di corruzione nell'esercizio della funzione di cui all'art. 318 del codice penale, non viene minimamente in gioco l'art. 68, comma 1, del codice penale e non si può assolutamente ipotizzare l'applicabilità dell'immunità parlamentare (si richiamano le motivazioni, sopra trascritte, poste a sostegno della richiesta di autorizzazione a procedere, su cui si tornerà anche oltre).



Come si è visto, la relazione della giunta fa solo un vago cenno ai principi dettati dalla «sentenza della cassazione n. 36769/17 richiamata dal giudice per le indagini preliminari» — senza enunciarne il contenuto — per sostenere, in maniera del tutto fantasiosa ed in patente violazione dei limiti delle attribuzioni del Senato, che detti principi non troverebbero applicazione laddove la camera di appartenenza del parlamentare, accusato del reato di cui all'art. 318 del codice penale, valutasse, «ad un esame condotto per acta» («acta» che non sono stati affatto esaminati dalla camera nel caso di specie), implausibile l'accusa.

L'ardita tesi, lo si ripete ancora una volta, non trova il minimo supporto (cheché ne dica il relatore Durnwalder) nella sentenza della Corte costituzionale 188 del 2010.

Solo all'autorità giudiziaria spetta il potere di valutare la fondatezza dell'accusa: un potere che, peraltro, la stessa autorità giudiziaria può esercitare solo all'esito del processo (una delibazione di «non implausibilità dell'accusa» è, a ben vedere, in un certo senso, simile a quella demandata al giudice dell'udienza preliminare investito della richiesta di rinvio a giudizio).

A quanto pare, invece, il Senato ha ritenuto di poter sindacare in maniera penetrante il merito dell'accusa, valutandone la fondatezza, anche prima e prescindendo da un processo, semplicemente esaminando e valutando secondo la propria sensibilità, ed in maniera del tutto parziale, le risultanze degli atti di indagine (nella fattispecie valutando e valorizzando esclusivamente una singola conversazione telefonica intercettata — della quale peraltro aveva vietato con precedente delibera l'utilizzazione al GIP — in un contesto investigativo ben più ampio, viste le approfondite indagini svolte anche dopo la cessazione delle intercettazioni, con escussione di numerose persone informate, acquisizioni documentali copiose; ignorando le altre conversazioni telefoniche oggetto di intercettazione, di cui alcune intercorse tra Zoccatelli e soggetti diversi dalla senatrice Bonfrisco, potenzialmente rilevanti per lumeggiare il ruolo della parlamentare; ed occupandosi, tra l'altro, di una soltanto delle «utilità» che, secondo l'imputazione, la senatrice avrebbe conseguito in forza dell'accordo correttivo, ossia la vacanza in Sardegna per sé e il proprio entourage, tralasciando completamente qualsivoglia considerazione in ordine alle ulteriori utilità conseguite secondo l'imputazione in cambio dell'esercizio della funzione di parlamentare in senso favorevole al corruttore, oggetto dei punti 2 e 3: l'assunzione di Roberta Ferrara presso la E-Global Service Spa; il bonifico di 4000 euro a favore di Davide Bendinelli per finanziare la campagna elettorale).

4. Considerazioni conclusive

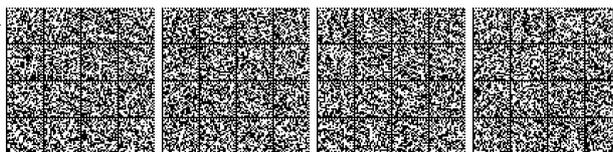
In conclusione, la valutazione delle risultanze investigative/istruttorie, ai fini della valutazione della fondatezza o infondatezza dell'accusa (in particolare sotto il profilo dell'elemento soggettivo doloso proprio della corruzione, ma anche sotto gli ulteriori profili valutati dalla giunta: v. anche il paragrafo c intitolato «Ulteriori profili motivatori (ad abundantiam)», sui quali non vale la pena di soffermarsi), spetta — è sin troppo ovvio — soltanto all'autorità giudiziaria (e soltanto all'esito del processo penale).

Non esiste un potere della camera di appartenenza del parlamentare, investita della richiesta di autorizzazione a procedere, di sindacare la «non manifesta implausibilità dell'accusa». Ed è completamente destituita di fondamento l'affermazione per la quale i principi dettati dalla Corte di cassazione con le due citate sentenze del 36769/2017 e 40347/2018, per le quali non può configurarsi l'immunità in caso di contestazione del reato di cui all'art. 318 del codice penale, troverebbero applicazione soltanto laddove la camera di appartenenza del parlamentare valutasse positivamente, ad un «esame per acta», la «plausibilità dell'accusa».

Ecco, allora, che si deve ritornare ai principi, assolutamente condivisibili e certamente validi nel caso in esame, affermati dalla Corte di cassazione con la più volte citata sentenza n. 36769/17, ribaditi, come ricordato dalla stessa giunta, con sentenza n. 40347/18.

«L'immunità prevista dall'art. 68 della Costituzione non preclude la perseguibilità del delitto di corruzione per l'esercizio della funzione, di cui all'art. 318 del codice penale, configurabile nei confronti di un membro del Parlamento in relazione sia all'attività svolta nella predetta veste, sia a quella espletata quale rappresentante italiano nell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa»

Infatti, come chiarito con argomentazioni del tutto logiche e incontestabili dalla Suprema Corte di cassazione, la fattispecie di cui all'art. 318 del codice penale non implica alcun sindacato sull'esercizio della funzione (a differenza di quanto avviene nel delitto di cui all'art. 319 del codice penale in relazione all'«atto» del pubblico ufficiale che si assume contrario ai doveri d'ufficio), limitandosi a postulare che la dazione o promessa di dazione indebita rivolta al pubblico ufficiale abbia ad oggetto «l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri», senza null'altro aggiungere, risultando indifferente, quindi, ai fini delle valutazioni del giudice penale, l'effettivo, successivo esercizio di tali funzioni e risultando indifferente il contenuto intrinseco dell'atto o dell'attività eventualmente compiuti in forza dell'accordo illecito, posto che assumono significato solo la ricezione della promessa o della dazione finalizzate al compimento dell'atto o dell'attività o a remunerare l'attività già compiuta.



Questa tematica, che è di puro diritto e che è evidentemente decisiva (e che, di fatto, è l'unica affrontata nella richiesta di autorizzazione a procedere), è stata totalmente (e significativamente) ignorata dal relatore Durnwalder nel corso della discussione del Senato che è culminata con il diniego di autorizzazione a procedere.

Ebbene, se si fosse confrontato con le argomentazioni di cui sopra, autorevolmente sostenute dalla Corte di cassazione, il Senato, verosimilmente, non avrebbe potuto che concludere che la condotta penalmente rilevante attribuita nel capo di imputazione alla senatrice Bonfrisco — che consiste, quanto al delitto di cui all'art. 318 del codice penale, nell'aver ricevuto da Gaetano Zoccatelli regalie/remunerazioni/utilità per l'esercizio della sua funzione di parlamentare (condotta inopinatamente etichettata nella delibera qui censurata con il termine di «dichiarazioni espresse» dalla senatrice Bonfrisco, che costituirebbero «opinioni espresse da un membro del parlamento nell'esercizio delle sue funzioni») — esula completamente dall'ambito di applicazione dell'art. 68 comma 1 della Costituzione (e dell'art. 3 comma 1 della legge n. 140 del 2003). Presidio costituzionale che non può certo essere strumentalizzato per impedire all'autorità giudiziaria di sindacare condotte corruttive dei parlamentari sussumibili nel disposto di cui all'art. 318 del codice penale.

Mai e poi mai si potrebbe ragionevolmente sostenere che la ricezione di dazioni corruttive (finalizzate al compimento di atti del parlamentare o a remunerare atti già compiuti) si ponga «in qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare» (per utilizzare una terminologia adottata dalla Corte costituzionale in varie pronunce sul tema) e, come tale, sia coperta da insindacabilità. Mai e poi mai si potrebbe ragionevolmente affermare che la ricezione di una «tangente» da parte di un parlamentare, correlata all'esercizio delle sue funzioni di parlamentare, è «identificabile come espressione dell'esercizio di attività parlamentari» e, come tale, coperta da insindacabilità.

E non esiste, si ripete, un potere della Camera di appartenenza del parlamentare imputato, investita della richiesta di autorizzazione a procedere, di sindacare la fondatezza dell'accusa, la «non implausibilità dell'accusa».

Deve dunque concludersi che il Senato della Repubblica, nel votare per la insindacabilità delle «dichiarazioni espresse» dalla senatrice Bonfrisco — che «dichiarazioni» non sono —, ha leso le attribuzioni dell'autorità giudiziaria, esercitando il potere di qualificare come «insindacabili» condotte contestate nell'imputazione al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 68, comma 1, della Costituzione.

P.Q.M.

Il G.U.P. presso il Tribunale di Verona chiede:

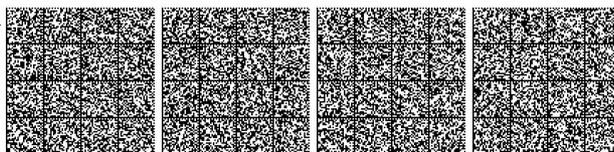
alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica deliberare che i fatti per i quali è pendente procedimento penale nei confronti di Anna Cinzia Bonfrisco concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione; e di annullare, conseguentemente, la deliberazione di insindacabilità adottata;

visto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953, richiamato in quanto applicabile dall'art. 37 legge n. 87 del 1953, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

provvede, ai sensi dell'art. 23 cit., sulla sospensione del procedimento penale e sulla notifica alle parti con separata ordinanza.

Verona, 2 settembre 2019

Il Giudice per l'udienza preliminare: MAGRI



N. 54

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 giugno 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 - Disposizioni sui criteri premianti di aggiudicazione nell'ambito del subappalto a microimprese, piccole e medie imprese e imprese localizzate sul territorio provinciale.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 - Soglie per prestazioni professionali per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e dei servizi ad essi connessi - Facoltà di affidamento diretto, previa consultazione di tre professionisti, ove esistenti, per servizi di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 - Procedura negoziata senza previa pubblicazione sotto soglia UE e affidamenti diretti - Appalti di lavori di interesse provinciale di importo pari o superiore a 2.000.000 di euro e inferiore alla soglia UE.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 - Accelerazione delle procedure e accesso delle PMI alle procedure di affidamento - Sospensione, per tutte le procedure di gara, dell'obbligo di corredare l'offerta con una garanzia in forma di fidejussione o cauzione, denominata garanzia provvisoria - Previsione che le stazioni appaltanti possono procedere alla stipula del contratto anche in pendenza della verifica dei requisiti di partecipazione, salvo il rispetto delle prescrizioni imposte dalla normativa antimafia - Previsione che il contratto contenga una clausola risolutiva espressa nel caso di esito negativo dell'accertamento del possesso dei requisiti successivo alla stipula.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 - Esecuzione del contratto e pagamenti - Ammissibilità dell'esecuzione in via d'urgenza per tutte le procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture - Possibilità di aggiungere all'importo dei lavori eseguiti il 60 per cento del valore dei materiali provvisti a piè d'opera, da valutarsi a prezzo di contratto o, in difetto, a prezzi di stima - Pagamento in acconto dell'80 per cento del valore delle forniture consegnate e accettate dal direttore/direttrice dell'esecuzione del contratto, benché non ancora inventariate.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 - Anticipazione del prezzo - Previsione della possibilità di aumentare l'importo dell'anticipazione del prezzo fino al 40 per cento.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 - Previsione della possibilità di prorogare la durata dei contratti di appalto e di concessione in corso di esecuzione per ragioni di interesse pubblico determinate da emergenze sanitarie anche oltre il termine previsto nell'opzione di proroga indicata inizialmente nel bando e nei documenti di gara.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 - Limite temporale di applicazione delle norme speciali.

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 aprile 2020, n. 3 (Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per gli esercizi 2020, 2021 e 2022 e altre disposizioni), artt. 13, comma 1, 14, 16, 17, 18, 19, 22 e 23.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, c.f. 80224030587, n. fax 0696514000 ed indirizzo p.e.c. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

contro la Provincia autonoma di Bolzano, (c.f. 00390090215) in persona del Presidente in carica *pro tempore*, con sede in Piazza Silvius Magnago 1, c.a.p. 39100 Bolzano (indirizzo pec: adm@pec.prov.bz.it);

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 13 (comma 1), 14, 16, 17, 18, 19, 22 e 23 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 16 aprile 2020 intitolata «Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per gli esercizi 2020, 2021 e 2022 e altre disposizioni», pubblicata nel B.U.R. n. 16 del 16 aprile 2020, per contrasto con l'art. 117, primo comma della Costituzione (nella parte in cui prevede che la



legislazione regionale si esercita nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario) nonché con l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*) della Costituzione, in relazione agli articoli 32 (commi 7, 8 e 9), 35 (comma 8), 93, 95 (comma 6) e 157 (comma 2) del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 ed agli articoli 3, 49, 101, 102 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nonché agli articoli 67 e 72, paragrafi 1 e 5, della direttiva 2014/24/UE nonché all'art. 43, paragrafi 1 e 5, della direttiva 2014/23/UE; in violazione dei limiti statuari previsti dagli articoli 4 (comma 1) e 8 (comma 1, n. 17) del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»;

in forza della delibera assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 5 giugno 2020.

Le suddette disposizioni legislative provinciali vengono impugnate per i seguenti

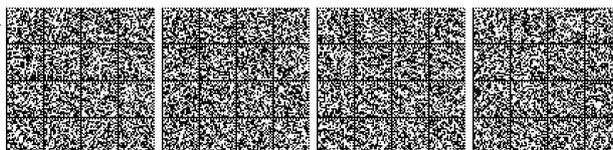
MOTIVI

1. — *Premessa.*

La Provincia autonoma di Bolzano ha emanato la legge n. 3 del 16 aprile 2020 contenente, tra l'altro, disposizioni in materia di contratti pubblici. Gli articoli in epigrafe indicati presentano profili di illegittimità costituzionale — che verranno illustrati nei successivi paragrafi — perché eccedono i limiti fissati dal riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le regioni a statuto speciale e le province autonome recando disposizioni in contrasto con la disciplina euro-unitaria e con la normativa statale in materia di appalti e concessioni, nonché in violazione dei limiti statuari secondo i quali la potestà legislativa provinciale deve essere esercitata in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica nonché nel rispetto degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Con specifico riferimento al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni a statuto speciale e le province autonome in ordine alla disciplina dei contratti pubblici, si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 166 del 2019, secondo cui è pacifico «che le disposizioni del codice dei contratti pubblici regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza; esse inoltre vanno ascritte all'area delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (sentenze n. 263 del 2016, n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010). Le disposizioni dello stesso codice che regolano gli aspetti privatistici della conclusione ed esecuzione del contratto sono riconducibili all'ordinamento civile (sentenze n. 176 del 2018 e n. 269 del 2014); esse, poi, recano principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (sentenze n. 269 del 2014 e n. 187 del 2013) e norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenze n. 74 del 2012, n. 114 del 2011 e n. 221 del 2010). Le considerazioni che precedono, espresse nella vigenza del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), devono essere confermate anche in relazione al decreto legislativo n. 50 del 2016 (d'ora in avanti: nuovo codice dei contratti pubblici), che ne ha preso il posto, in attuazione della legge delega 28 gennaio 2016, n. 11 (Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture)».

Occorre altresì evidenziare che il disposto di cui al previgente art. 4, comma 5, del decreto legislativo n. 163 del 2006, oggi riprodotto dall'art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 50/2016 (codice dei contratti pubblici), a mente del quale «le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione», deve leggersi, secondo le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, nel senso che «impone anche alle regioni ad autonomia speciale (in assenza di norme statuarie attributive di competenze nelle materie cui afferiscono le norme del Codice dei contratti) di conformare la propria legislazione in materia di appalti pubblici a quanto stabilito dal Codice stesso» (sent. n. 411 del 2008, in riferimento allo statuto della Regione Sardegna, il cui art. 3, lettera *e*), attribuisce alla medesima una competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale, alla quale, quindi, non appartengono le norme relative alle procedure di gara e all'esecuzione del rapporto contrattuale: tali settori — per la Corte — sono oggetto delle disposizioni del citato Codice, alle quali, pertanto, il legislatore regionale avrebbe dovuto adeguarsi).



Oltre a ciò, si segnala che la Corte costituzionale ha più volte affermato (sent. n. 536 del 2002) che, nel caso in cui una materia attribuita dallo Statuto speciale alla potestà primaria delle regioni a statuto speciale o delle province autonome interferisca in tutto o in parte con un ambito spettante, ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost., alla potestà legislativa esclusiva statale, il legislatore nazionale può incidere sulla materia di competenza regionale/provinciale qualora l'intervento sia volto a garantire standards minimi e uniformi, trattandosi di limiti unificanti che rispondano a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato.

Sulla base di tali premesse si deducono i seguenti profili di illegittimità delle norme provinciali impugnate.

2. — *Illegittimità dell'art. 13 (comma 1) della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 16 aprile 2020 per contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione all'art. 67 della direttiva 24/2014/UE, all'art. 95, comma 6 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e agli articoli 3, 49, 101, 102 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.*

L'art. 13 detta «disposizioni sui criteri premianti di aggiudicazione nell'ambito del subappalto a microimprese, piccole e medie imprese e imprese localizzate sul territorio provinciale». Al comma 1 prevede la possibilità di aggiudicare lavori, servizi e forniture con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base di criteri «qualitativi, sia discrezionali che tabellari» che vengono individuati in una serie di impegni da parte del concorrente elencati nelle lettere a), b), c) ed e).

Tale norma contrasta con l'art. 67 della direttiva 24/2014/UE e con l'art. 95, comma 6, decreto legislativo n. 50/2016 secondo i quali i criteri di valutazione dell'offerta devono essere oggettivi, come gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto. Al contrario, gli elementi di valutazione individuati nella norma provinciale in esame — quali gli «impegni» ivi elencati — non soddisfano i suddetti requisiti di oggettività attinenti agli aspetti qualitativi, ambientali o sociali.

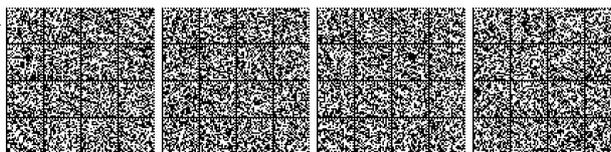
Inoltre gli impegni sub b) e d) dell'art. 13 della legge provinciale impugnata (ovvero l'impegno del concorrente di affidare in subappalto e di acquisire le forniture necessarie da «imprese localizzate sul territorio provinciale») hanno un illegittimo carattere discriminatorio laddove favoriscono le imprese locali. Al riguardo si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 440/2006, in cui si legge che la Corte «ha già avuto occasione di affermare che “discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale” contrasta con il principio di eguaglianza, nonché con il principio in base al quale la regione “non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni” e “non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro” (art. 120, secondo e terzo comma, della Costituzione) (sentenza n. 207 del 2001). Da tale principio, “che vincola anche le regioni a statuto speciale”, e che più volte è stato ritenuto applicabile all'esercizio di attività professionali ed economiche (sentenze n. 6 del 1956, n. 13 del 1961, n. 168 del 1987, n. 372 del 1989, n. 362 del 1998), discende anche “il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi paese dell'Unione europea) “ (sentenza n. 207 del 2001)».

Pertanto, la disposizione in esame disciplina i criteri di valutazione dell'offerta investendo le materie trasversali della tutela della concorrenza, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e dell'ordine pubblico, di competenza esclusiva della potestà legislativa statale, in violazione dei limiti della competenza statutaria ed in contrasto con il diritto eurounitario e con il codice dei contratti pubblici. Essa inoltre contrasta con l'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini dell'Unione e con il più generale principio della concorrenza, desumibile dagli articoli 3, 101, 102 e 106 TFUE.

3. — *Illegittimità dell'art. 14 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 16 aprile 2020 per contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e) della Costituzione in relazione all'art. 157, comma 2 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e agli articoli 3, 101, 102 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.*

L'art. 14, nel disciplinare le soglie per prestazioni professionali per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e dei servizi connessi, prevede la possibilità dell'affidamento diretto, previa consultazione di tre professionisti ove esistenti, dei servizi di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro.

Tale disposizione è in contrasto con l'art. 157, comma 2, del codice dei contratti pubblici che detta una disciplina diversa secondo la quale «Gli incarichi di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, di direzione dei lavori, di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e di collaudo di importo pari o superiore a 40.000 e inferiore a 100.000 euro possono essere affidati dalle stazioni appaltanti a cura del responsabile del procedimento, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, e secondo



la procedura prevista dall'art. 36, comma 2, lettera b); l'invito è rivolto ad almeno cinque soggetti, se sussistono in tale numero aspiranti idonei nel rispetto del criterio di rotazione degli inviti. Gli incarichi di importo pari o superiore a 100.000 euro sono affidati secondo le modalità di cui alla Parte II, Titoli III e IV del presente codice.».

La norma provinciale in esame interviene quindi in materie trasversali riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, quali la tutela della concorrenza le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e l'ordine pubblico, dettando una disciplina diversa da quella statale sulle procedure di affidamento degli appalti (Corte costituzionale n. 322/2008). Essa inoltre contrasta con il più generale principio della concorrenza, desumibile dagli articoli 3, 101, 102 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in quanto prevede l'affidamento diretto senza confronto concorrenziale al di fuori delle ipotesi previste dalla disciplina statale.

4. — *Illegittimità dell'art. 16 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 16 aprile 2020 per contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e) della Costituzione in relazione all'art. 36, comma 2 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e agli articoli 3, 101, 102 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.*

L'art. 16 («Procedura negoziata senza previa pubblicazione sotto soglia UE e affidamenti diretti») prevede che, fermo restando quanto disposto dall'art. 25 della legge provinciale 17 dicembre 2015 n. 16, per gli appalti di lavori di interesse provinciale di importo pari o superiore a 2.000.000 di euro e inferiore alla soglia UE, l'invito mediante procedura negoziata sia rivolto ad almeno dodici operatori economici, ove esistenti.

Tale norma contrasta con l'art. 36, comma 2 del codice dei contratti pubblici il quale, nel disciplinare i «contratti sotto soglia» dispone quanto segue: «Fermo restando quanto previsto dagli articoli 37 e 38 e salva la possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie, le stazioni appaltanti procedono all'affidamento di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'art. 35, secondo le seguenti modalità: [] d) per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro e .fino alle soglie di cui all'art. 35 [euro 5.225.000,00] mediante ricorso alle procedure di cui all'art. 60, fatto salvo quanto previsto dall'art. 97, comma 8.».

A differenza della norma legislativa statale, la norma provinciale estende la procedura negoziata con invito rivolto ad almeno dodici operatori economici (prevista dall'art. 26 della legge provinciale n. 16/2015 per lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro e inferiore a 2.000.000 di euro) all'affidamento di lavori di importo da 2.000.000 di euro fino a 5.225.000 di euro, in luogo della procedura aperta prevista dalla norma statale con il richiamo dell'art. 60 del codice dei contratti pubblici. La previsione della procedura negoziata fino alla soglia di rilevanza euro-unitaria determina una diversità di disciplina idonea ad incidere negativamente sul livello complessivo del regime di tutela della concorrenza in contrasto con gli articoli 3, 101, 102 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

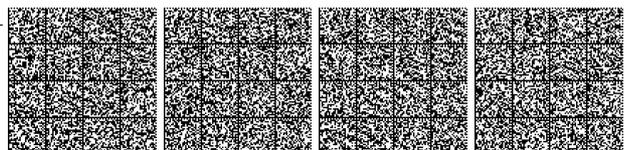
Sul punto si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 160/2009, secondo cui «la competenza statale in materia di tutela della concorrenza ricomprende anche la disciplina delle procedure negoziate. La indicazione, inflitti, dei rigorosi presupposti che autorizzano il ricorso a tali procedure si inserisce in un ambito di disciplina unitario finalizzato ad assicurare un sistema di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, che consenta la deroga ai normali metodi di gara soltanto in presenza delle condizioni puntualmente individuate dal legislatore statale».

5. — *Illegittimità dell'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 16 aprile 2020 per contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e) ed l) della Costituzione in relazione all'art. 32, commi 7, 8 e 9 e all'art. 93 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e agli articoli 3, 101, 102 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.*

L'art. 17 («Accelerazione delle procedure e accesso delle PMI alle procedure di affidamento») al comma 1 prevede la sospensione dell'obbligo per tutte le procedure di gara, di qualsiasi tipo e per qualunque importo, di corredare l'offerta con una garanzia in forma di fideiussione o cauzione, denominata garanzia provvisoria.

Tale norma è in contrasto con l'art. 93, comma 1, del codice dei contratti pubblici il quale prevede invece che l'offerta sia corredata da una garanzia fideiussoria, denominata garanzia provvisoria pari al 2 per cento del prezzo base indicato nel bando o nell'invito, sotto forma di cauzione o di fideiussione, a scelta dell'offerente. La disposizione provinciale in esame, nell'introdurre una deroga al suddetto obbligo previsto dalla legislazione statale, determina il rischio di un pregiudizio per la stazione appaltante a tutela della quale viene prevista la suddetta garanzia dalla disciplina statale.

L'art. 17 comma 2 prevede che le stazioni appaltanti possano procedere alla stipula del contratto anche in pendenza della verifica dei requisiti di partecipazione, salvo il rispetto delle prescrizioni della normativa antimafia, e con l'introduzione nel contratto di una clausola risolutiva espressa che consenta la risoluzione del contratto in caso di successivo esito negativo della verifica dei requisiti di partecipazione.



Tale disposizione contrasta con l'art. 32, commi 7, 8 e 9 del codice dei contratti pubblici il quale prevede invece che l'aggiudicazione diventa efficace solo dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti e detta una disciplina dettagliata della fase di stipulazione del contratto. Inoltre si tratta di disposizione incompatibile con il principio secondo il quale — al fine di garantire una concorrenza effettiva — non è consentita la partecipazione alle gare di operatori economici non idonei, per i quali sussistono i motivi di esclusione previsti dalla legge.

L'art. 17, commi 1 e 2, della legge provinciale in esame, legiferando sulle materie trasversali della tutela della concorrenza, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dell'ordine pubblico e dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato, detta disposizioni in contrasto col codice dei contratti pubblici e in violazione dei limiti statuari nonché dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettere e) e l), della Costituzione. Essa inoltre contrasta con il più generale principio della concorrenza, desumibile dagli articoli 3, 101, 102 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

6. — *Illegittimità dell'art. 18 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 16 aprile 2020 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e) ed l) della Costituzione in relazione all'art. 101, comma 3 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.*

L'art. 18 («Esecuzione del contratto e pagamenti») consente l'esecuzione in via d'urgenza per tutte le procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture e prevede che, anche in deroga alle previsioni contrattuali, al fine di sostenere le imprese esecutrici negli appalti di lavori, all'importo dei lavori eseguiti può essere aggiunto il 60 per cento del valore dei materiali provvisti a piè d'opera, destinati ad essere impiegati in opere definitive facenti parte dell'appalto e accettati dal direttore dei lavori, da valutarsi a prezzo di contratto o, in difetto, ai prezzi di stima. Inoltre la norma dispone (al comma 3) che, anche in deroga alle previsioni contrattuali e al fine di sostenere le imprese fornitrici negli appalti di forniture, si proceda con il pagamento in acconto dell'80 per cento del valore delle forniture consegnate e accettate dal direttore dei lavori o dal direttore dell'esecuzione del contratto, benché non ancora inventariate.

Tale norma è in contrasto con l'art. 101, comma 3 del codice dei contratti pubblici il quale demanda al direttore dei lavori (ovvero al direttore dell'esecuzione) la valutazione degli aspetti tecnici ed economici del contratto in conformità alle prescrizioni stabilite nel capitolato speciale di appalto disponendo che: «Il direttore dei lavori, con l'ufficio di direzione lavori, ove costituito, è preposto al controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione dell'intervento affinché i lavori siano eseguiti a regola d'arte ed in conformità al progetto e al contratto. Il direttore dei lavori ha la responsabilità del coordinamento e della supervisione dell'attività di tutto l'ufficio di direzione dei lavori, ed interloquisce in via esclusiva con l'esecutore in merito agli aspetti tecnici ed economici del contratto. Il direttore dei lavori ha la specifica responsabilità dell'accettazione dei materiali, sulla base anche del controllo quantitativo e qualitativo degli accertamenti ufficiali delle caratteristiche meccaniche e in aderenza alle disposizioni delle norme tecniche per le costruzioni vigenti.».

La norma provinciale in esame, investendo le materie trasversali della tutela della concorrenza, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dell'ordine pubblico e dell'ordinamento civile, riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, contiene disposizioni in contrasto con la legislazione statale in violazione dei limiti della competenza statutaria e dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e l), della Costituzione.

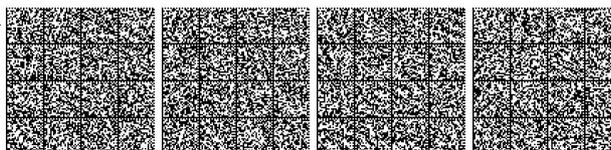
7. — *Illegittimità dell'art. 19 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 16 aprile 2020 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e) ed l) della Costituzione in relazione all'art. 35, comma 18 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.*

L'art. 19 («Anticipazione del prezzo») dispone che sul valore dei contratti d'appalto di lavori, nonché dei servizi e forniture ad esecuzione istantanea, viene calcolato l'importo dell'anticipazione del prezzo, che potrà essere aumentato fino al 40 per cento, da corrispondere all'appaltatore entro quindici giorni dall'effettivo inizio della prestazione.

Tale norma contrasta con l'art. 35, comma 18, del codice dei contratti pubblici che determina l'importo dell'anticipazione nella misura del 20 per cento senza prevedere la possibilità di aumento di detta percentuale («Sul valore del contratto di appalto viene calcolato l'importo dell'anticipazione del prezzo pari al 20 per cento da corrispondere all'appaltatore entro quindici giorni dall'effettivo inizio della prestazione»).

La norma provinciale in esame, investendo le materie trasversali della tutela della concorrenza, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dell'ordine pubblico e dell'ordinamento civile, riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, contiene disposizioni in contrasto con la legislazione statale in violazione dei limiti della competenza statutaria e dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e l), della Costituzione.

8. — *Illegittimità dell'art. 22 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 16 aprile 2020 per contrasto con l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e) della Costituzione in relazione all'art. 106 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, all'art. 72, paragrafi 1 e 5, della direttiva 2014/24/UE nonché all'art. 43, paragrafi 1 e 5, della direttiva 2014/23/UE a agli articoli 3, 101, 102 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.*



L'art. 22 (Regime della proroga dei contratti di appalto e delle concessioni) dispone che «Fermo restando quanto previsto dalla normativa statale, la durata dei contratti di appalto e di concessione in corso di esecuzione può essere prorogata per ragioni di interesse pubblico determinate da emergenze sanitarie anche oltre il termine eventualmente previsto nell'opzione di proroga indicata inizialmente nel bando e nei documenti di gara».

Tale norma contrasta con l'art. 72, paragrafi 1 e 5, della direttiva 2014/24/UE, con l'art. 43, paragrafi 1 e 5, della direttiva 2014/23/UE, cui è stata data attuazione dall'art. 106 del codice dei contratti pubblici.

Le suddette norme euro-unitarie, aventi analogo contenuto, costituiscono il quadro della procedura di modifica contrattuale nel cui ambito va valutata la proroga prevista dalla disposizione provinciale in esame. Esse prevedono che i contratti di appalto e le concessioni possono essere modificati senza una nuova procedura di aggiudicazione «se le modifiche, a prescindere dal loro valore monetario, sono state previste nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili, che possono comprendere clausole di revisione dei prezzi, o opzioni» (articoli 72, paragrafo 1, direttiva 2014/24/UE e 43, paragrafo 1, direttiva 2014/23/UE).

Ciò sta a significare che «allorché la possibilità della “proroga” contrattuale sia resa nota ai concorrenti sin dall'inizio delle operazioni di gara, cosicché ognuno possa formulare le proprie offerte in considerazione della durata eventuale del contratto, nessuna lesione dell'interesse pubblico alla scelta del miglior contraente è possibile riscontrare, né alcuna lesione dell'interesse generale alla libera concorrenza, essendo la fattispecie del tutto analoga, dal punto di vista della tutela della concorrenza, a quella nella quale si troverebbero le parti contraenti nell'ipotesi in cui [la stazione appaltante] avesse operato, ab initio, una scelta “secca” per la più lunga durata del contratto» (Cons. Stato, sez. III, 5 luglio 2013, n. 3580).

Entrambe le disposizioni euro-unitarie richiamate dispongono che «una nuova procedura d'appalto/concessione in conformità della presente direttiva è richiesta per modifiche delle disposizioni di un contratto pubblico/concessione durante il periodo della sua validità diverse da quelle previste ai paragrafi 1 e 2 (articoli 72, paragrafo 5, direttiva 2014/24/UE, e 43, paragrafo 5, direttiva 2014/23/UE). Ciò comporta che un prolungamento non previsto nei documenti di gara o una proroga oltre i limiti temporali consentiti, sono da equipararsi ad un affidamento senza gara (in tal senso Cons. Stato n. 850/2010, n. 2459/2012, n. 2459, n. 1555/2009).

Pertanto, non è compatibile con la normativa euro-unitaria in materia di contratti pubblici, come recepita dal codice dei contratti pubblici, una seconda proroga degli affidamenti vigenti come quella consentita dalla disposizione provinciale in esame la quale viene a tradursi in un'elusione da parte dello Stato italiano dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea in relazione alla mancata osservanza della disciplina stabilita dal legislatore europeo riguardo alle modifiche contrattuali. Infatti, prevedere che un contratto possa durare «oltre il termine eventualmente previsto nell'opzione di proroga indicata inizialmente nel bando e nei documenti di gara» contrasta con la suddetta disciplina euro-unitaria, come recepita nel codice dei contratti pubblici, trattandosi di una modifica contrattuale non rientrante in quelle ammissibili senza una nuova procedura di aggiudicazione.

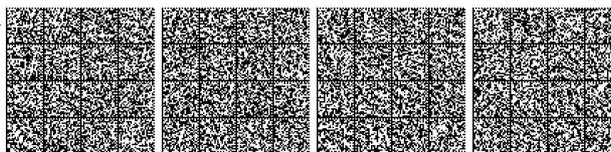
Infine, non appare conforme al principio di libera iniziativa economica, ex art. 41 Cost., l'imposizione alle imprese attualmente affidatarie dei contratti di appalto e di concessione di una obbligatoria proroga contrattuale, alle condizioni in essere (cfr. Tribunale amministrativo regionale Toscana, n. 991/2014 e n. 859/2015).

La norma provinciale in esame, investendo le materie trasversali della tutela della concorrenza, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dell'ordine pubblico e dell'ordinamento civile, riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, contiene disposizioni in contrasto con la disciplina euro-unitaria e con legislazione statale in violazione dei limiti della competenza statutaria e dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettere e) e l), della Costituzione. Essa inoltre contrasta con il più generale principio della concorrenza, desumibile dagli articoli 3, 101, 102 e 106 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

9. — *Illegittimità dell'art. 23 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 16 aprile 2020 per contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e) ed l) della Costituzione.*

L'art. 23 («Limite temporale di applicazione») prevede che «le disposizioni di cui agli articoli 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 22 sono norme speciali per far fronte all'emergenza sanitaria ed economica causata dal virus SARS-Cov-2, per cui cessano di trovare applicazione a partire dal 15 aprile 2022».

Anche tale norma viola i limiti statutari della potestà legislativa provinciale perché gli interventi legislativi delle regioni e delle province autonome devono essere armonizzati non solo con il complesso della disciplina statale ordinaria in materia di contratti pubblici ma anche con la disciplina emergenziale adottata dallo Stato per fronteggiare, sul piano sanitario ed economico, la diffusione del contagio causato dal virus Covid-19 il quale, riguardando tutto il territorio nazionale, non può essere lasciato alle singole discipline adottate a livello locale.



Pertanto, le iniziative legislative provinciali, dirette a far fronte alla suddetta emergenza sanitaria ed economica, non possono avere una durata differenziata nei rispettivi territori in assenza di una armonizzazione a livello nazionale.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 13 (comma 1), 14, 16, 17, 18, 19, 22 e 23 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 16 aprile 2020 intitolata «Variazioni al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per gli esercizi 2020, 2021 e 2022 e altre disposizioni», pubblicata nel B.U.R. n. 16 del 16 aprile 2020, per contrasto con l'art. 117, primo comma della Costituzione (nella parte in cui prevede che la legislazione regionale si esercita nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario) nonché con l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l) della Costituzione, in relazione agli articoli 32 (commi 7, 8 e 9), 35 (comma 8), 93, 95 (comma 6) e 157 (comma 2) del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 ed agli articoli 3, 49, 101, 102 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nonché agli articoli 67 e 72, paragrafi 1 e 5, della direttiva 2014/24/UE e all'art. 43, paragrafi 1 e 5, della direttiva 2014/23/UE; in violazione dei limiti statutari previsti dagli articoli 4 (comma 1) e 8 (comma 1, n. 17) del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige».

Assieme all'originale notificato del presente ricorso si deposita:

1. originale estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella seduta del 5 giugno 2020 e della relazione allegata al verbale;
2. copia della impugnata legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 3 del 16 aprile 2020.

Roma, 11 giugno 2020

L'Avvocato dello Stato: SCLAFANI

20C00156

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

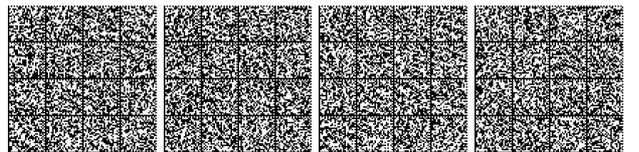
(WI-GU-2020-GUR-031) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

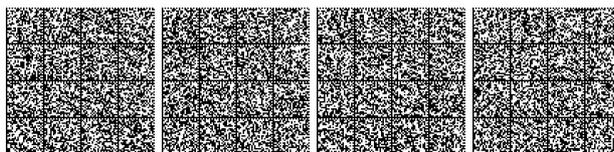
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

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

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

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

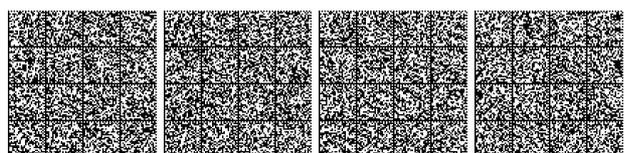
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 10,00

