

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 45

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

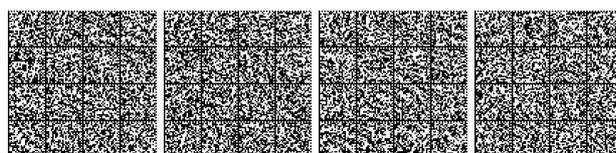
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 4 novembre 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. 227. Sentenza 8 settembre - 30 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Trattamento economico dell'Amministratore unico dell'Agenzia regionale per lo sviluppo agricolo, rurale e della pesca (ARSAP) - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio della copertura finanziaria delle spese - Non fondatezza della questione.

Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Distacco del personale dipendente degli enti e delle società appartenenti al gruppo «Sistema Regione Molise», nonché di personale degli enti rientranti nel sistema sanitario regionale (ASREM e ARPA) - Previsione che gli oneri finanziari relativi al personale interessato siano a carico dei bilanci dei rispettivi enti di appartenenza - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Utilizzazione temporanea, mediante distacco o comando, del personale delle società partecipate presso altri enti regionali - Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e in quella concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Computo della dotazione organica presso le strutture regionali, anche sanitarie - Esclusione di alcuni incarichi dirigenziali - Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, nonché della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Norme della Regione Molise - Gestione dei rifiuti - Limiti allo smaltimento di rifiuti speciali di provenienza extra regionale - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Molise 10 maggio 2019, n. 4, artt. 10, 15, commi 2, lettere *f*, *g*) ed *h*), e 3, lettera *i*), 16, comma 1, lettere *b*), *f*) e *g*), e 32.

– Costituzione, artt. 97, primo e secondo comma, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettere *l*) ed *s*), e terzo, e 120.

Pag. 1

N. 228. Sentenza 7 - 30 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Locazione di immobili urbani - Norme della Regione autonoma Sardegna - Aggiornamento dei canoni di locazione degli alloggi realizzati per il personale civile e militare della pubblica sicurezza, dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, del Corpo degli agenti di custodia e del Corpo forestale dello Stato - Applicazione, in assenza del relativo decreto ministeriale, della disciplina in materia di assegnazione e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e della competenza esclusiva statale in materia della difesa e forze armate, sicurezza dello Stato, ordine pubblico e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Inammissibilità delle questioni.

– Legge della Regione Sardegna 3 luglio 2003, n. 7, art. 4.

– Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettere *d*), *g*) ed *h*).....

Pag. 9



N. 229. Ordinanza 7 - 30 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Sospensione condizionale della pena - Concessione a persona che ne ha già usufruito - Possibilità subordinata all'adempimento dell'obbligo del risarcimento del danno o delle restituzioni - Denunciata disparità di trattamento - Manifesta inammissibilità della questione.

- Codice penale, art. 165, secondo comma, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera b), della legge 11 giugno 2004, n. 145.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 13

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 84. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 settembre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Norme della Regione Marche - Modifica alla legge regionale n. 13 del 2003 (Riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale) - Dipartimenti delle professioni sanitarie infermieristiche e della professione ostetrica, dipartimento delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione, della prevenzione dell'ASUR e dipartimento del servizio sociale professionale dell'ASUR - Requisiti per la nomina dei direttori di dipartimento.

- Legge della Regione Marche 9 luglio 2020, n. 30 (Modifica alla legge regionale 20 giugno 2003, n. 13 "Riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale").....

Pag. 17

N. 85. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Imposte e tasse - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Modifiche all'allegato A della legge regionale n. 31 del 2007 - Prevista determinazione degli importi tariffari per il conferimento di rifiuti speciali non pericolosi di provenienza regionale ed extraregionale ammessi allo smaltimento in discarica per rifiuti non pericolosi.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Assunzioni in casi di rilevante carenza di personale - Rafforzamento dell'offerta sanitaria regionale per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Previsione che, fino al 31 luglio 2022, l'Azienda regionale USL può assumere personale della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria, senza il preventivo accertamento della conoscenza della lingua francese o italiana nel rispetto di determinate condizioni - Necessario superamento della prova di accertamento della conoscenza della lingua francese o italiana, affinché sia corrisposta l'indennità di bilinguismo

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Previsione di un'indennità sanitaria valdostana e di un'indennità *una tantum* sia per i lavoratori dell'Azienda USL coinvolti nell'emergenza da COVID-19, che per i lavoratori delle *Unités des Communes valdôtaines* e del Comune di Aosta coinvolti nell'emergenza da COVID-19.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Servizi istituzionali, generali e di gestione - Attività lavorativa svolta dal personale regionale, degli enti locali e degli Uffici stampa, a qualsiasi titolo, presso il Dipartimento Protezione Civile e Vigili del fuoco, nei mesi di marzo e aprile 2020, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Previsione di un'indennità di disagio *una tantum*, pari a euro 20 euro lordo busta, per ogni giornata effettivamente lavorata nel predetto periodo.

Appalti pubblici - Procedure di affidamento - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Semplificazioni in materia di contratti pubblici - Previsione che, per fronteggiare la crisi economica e sociale connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19, oltre ad altri enti, anche la Regione, può avvalersi delle misure di semplificazione ivi previste per le procedure avviate dal 14 luglio e fino al 31 dicembre 2020 - Affi-



damento di contratti pubblici di lavori, servizi e fornitura sottosoglia nel rispetto del principio di rotazione, secondo un criterio di individuazione degli operatori economici da valutare prioritariamente tra quelli con sede in Valle d'Aosta.

Appalti pubblici - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Semplificazioni in materia di contratti pubblici - Contratti pubblici in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore della legge di riferimento - Previsione che è consentita ogni modifica necessaria ad adeguare le modalità di esecuzione alla sopravvenuta normativa, statale e regionale, di contrasto e contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Possibilità per il responsabile unico del procedimento di indicare, nell'autorizzare le modifiche, ove necessario, il nuovo termine contrattuale.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Modalità semplificate per la realizzazione di interventi edilizi - Prevista esecuzione di interventi, in deroga a quanto disposto dalla legge regionale n. 11 del 1998, dai relativi piani attuativi, dai piani regolatori comunali e dai relativi regolamenti, riguardanti le sole opere su fabbricati esistenti e sugli allestimenti esterni - Condizioni - Rispetto delle discipline vigenti in relazione agli edifici classificati "monumento" dai PRG, fatta salva la delega ai Comuni per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche per gli edifici classificati come "monumento" dal PRG in ordine agli interventi edilizi ivi previsti - Mancato assoggettamento, nei casi indicati di interventi su fabbricati esistenti, di carattere temporaneo o finalizzati al rispetto delle misure di sicurezza, ai pareri e alle autorizzazioni paesaggistiche.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Ulteriori semplificazioni - Prevista proroga di un anno, dalla data di originaria scadenza, delle autorizzazioni rilasciate in conformità alla normativa in materia ambientale, riguardanti le discariche per rifiuti speciali inerti, di titolarità pubblica.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Disposizioni urgenti in materia di comparto pubblico regionale e proroga di termini - Esigenze sostitutive connesse alla gestione dell'emergenza da COVID 19, per l'anno 2020 - Autorizzazione per l'Amministrazione regionale, in deroga ai limiti assunzionali vigenti, ad assumere a tempo determinato, nel limite della spesa teorica calcolata su base annua con riferimento ad unità di personale, anche di qualifica dirigenziale - Mancata applicazione del predetto limite per assunzioni a tempo determinato di personale ausiliario e tecnico dell'organico delle istituzioni scolastiche ed educative regionali - Autorizzazione, in deroga ai limiti assunzionali vigenti, per gli enti locali in forma singola o associata, ad utilizzare forme di lavoro flessibile.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), artt. 10; 13, commi 1 e 2; 14; 15; 22; 46; 77, commi 1, 2, lettere a), b), c), e) e f), e 5; 78, commi 2, lettere c) e d), e 3, lettera a); 81 comma 3; e 91 commi 1, 2 e 3.....

Pag. 19

N. 86. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 settembre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Disposizioni per l'assunzione di personale in base alla sostenibilità finanziaria - Previsione che la Regione determina cumulativamente la spesa del personale della Giunta regionale e del Consiglio regionale - Previsione che, a partire dall'annualità 2020, i limiti della spesa del personale, ai fini di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono determinati ripartendo la spesa massima complessiva in misura proporzionale alla rispettiva spesa del personale registrata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato - Previsione che l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale e la Giunta regionale possono stipulare intese volte a definire diverse forme di riparto per il rispettivo utilizzo della capacità assunzionale della Regione.

- Legge della Regione Veneto 24 luglio 2020, n. 29 (Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale della Regione del Veneto), art. 1.....

Pag. 34



- N. 87. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 settembre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Modifiche alla legge regionale n. 9 del 2020 - Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Utilizzo dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) - Interventi finanziari per contrastare l'aggravarsi delle difficoltà finanziarie del sistema delle microimprese, piccole e medie imprese abruzzesi - Previsto finanziamento del Fondo per il Micro credito attraverso l'utilizzo delle risorse europee, come quantificate nella Delibera della Giunta regionale n. 260 del 2020.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Modifiche alla legge regionale n. 9 del 2020 - Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Previsione che la Giunta regionale, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, promuove iniziative "Compra abruzzese" finalizzate ad incentivare l'offerta e l'acquisto dei prodotti del territorio regionale.

- Legge della Regione Abruzzo 9 luglio 2020, n. 16 ("Modifiche alla legge regionale 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) in attuazione del principio di leale collaborazione e ulteriori disposizioni"), art. 1, comma 1, lettere a) e d). Pag. 37

- N. 152. Ordinanza del Tribunale di Spoleto del 27 maggio 2020

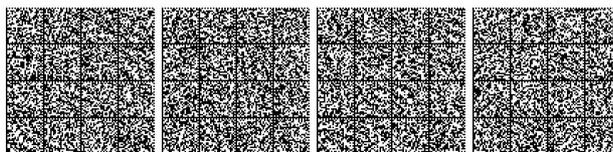
Processo penale - Reati e pene - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione del corso della prescrizione nei procedimenti penali in cui opera, ai sensi dell'art. 83, comma 2, del decreto-legge n. 18 del 2020, la sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti penali - Applicabilità ai fatti di reato commessi anteriormente all'entrata in vigore della disposizione.

- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 83, comma 4, come modificato dall'art. 36 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali). Pag. 38

- N. 153. Ordinanza della Commissione tributaria regionale per il Lazio del 7 novembre 2019

Imposte e tasse - Imposta sul reddito delle società (IRES) - Applicazione, per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2013, di un'addizionale di 8,5 punti percentuali per gli enti creditizi e finanziari, per la Banca d'Italia e per le società e gli enti che esercitano attività assicurativa.

- Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, art. 2, comma 2. Pag. 41



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 227

Sentenza 8 settembre - 30 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Trattamento economico dell'Amministratore unico dell'Agenzia regionale per lo sviluppo agricolo, rurale e della pesca (ARSAP) - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio della copertura finanziaria delle spese - Non fondatezza della questione.

Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Distacco del personale dipendente degli enti e delle società appartenenti al gruppo «Sistema Regione Molise», nonché di personale degli enti rientranti nel sistema sanitario regionale (ASREM e ARPA) - Previsione che gli oneri finanziari relativi al personale interessato siano a carico dei bilanci dei rispettivi enti di appartenenza - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Utilizzazione temporanea, mediante distacco o comando, del personale delle società partecipate presso altri enti regionali - Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e in quella concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Computo della dotazione organica presso le strutture regionali, anche sanitarie - Esclusione di alcuni incarichi dirigenziali - Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, nonché della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

Ambiente - Norme della Regione Molise - Gestione dei rifiuti - Limiti allo smaltimento di rifiuti speciali di provenienza extra regionale - Violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 10 maggio 2019, n. 4, artt. 10, 15, commi 2, lettere *f*), *g*) ed *h*), e 3, lettera *i*), 16, comma 1, lettere *b*), *f*) e *g*), e 32.
- Costituzione, artt. 97, primo e secondo comma, 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettere *l*) ed *s*), e terzo, e 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici : 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. 10, 15, commi 2, lettere *f*), *g*) ed *h*), 3, lettera *i*), 16, comma 1, lettere *b*), *f*), e *g*), e 32 della legge della Regione Molise 10 maggio 2019, n. 4 (Legge di stabilità regionale 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notificazione il 12 luglio 2019, depositato in cancelleria il 17 luglio 2019, iscritto al n. 80 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2019.



Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;
udito nell'udienza pubblica dell'8 settembre 2020 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;
uditi l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Antonio Galasso e Claudia Angiolini per la Regione Molise;
deliberato nella camera di consiglio dell'8 settembre 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 12-17 luglio 2019 e depositato il medesimo 17 luglio, iscritto al n. 80 del registro ricorsi 2019, ha impugnato gli artt. 10, 15, commi 2, lettere *f*, *g*) ed *h*) e 3, lettera *i*), 16, comma 1, lettere *b*), *f*), e *g*), e 32 della legge della Regione Molise 10 maggio 2019, n. 4 (Legge di stabilità regionale 2019), in riferimento, nel complesso, agli artt. 81, terzo comma, 97, 117, secondo comma, lettere *l*) ed *s*), e terzo comma, e 120, primo comma, della Costituzione.

Il ricorrente esamina partitamente le norme impugunate ponendo in evidenza i profili di illegittimità costituzionale delle stesse.

2.- L'art. 10, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Molise n. 4 del 2019, ha sostituito il comma 1, e ha abrogato il comma 4, dell'art. 3-*bis* della legge della Regione Molise 26 marzo 2015, n. 4, recante «Istituzione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo agricolo, rurale e della pesca (ARSARP) - Giacomo Sedati».

La disposizione impugnata, da un lato (lettera *a*), ha introdotto il principio secondo cui il trattamento economico dell'amministratore unico dell'ARSARP, che deve essere nominato tra i direttori di dipartimento della Giunta regionale, i dirigenti regionali ovvero i direttori di servizio dell'Agenzia, si conforma ai principi in materia di retribuzione del personale con qualifica dirigenziale; dall'altro (lettera *b*), ha abrogato la disposizione che stabiliva la corresponsione all'amministratore unico dell'ARSARP di un'indennità di funzione onnicomprensiva, determinata dalla Giunta regionale, non eccedente il 70 per cento della retribuzione dei dirigenti di servizio della Regione Molise.

3.- Per effetto delle suddette modifiche, ad avviso della difesa dello Stato, all'amministratore unico dell'ARSARP sarebbe stato attribuito un incremento del trattamento economico, senza prevedere la necessaria copertura finanziaria.

Pertanto, la norma impugnata violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost., non rinvenendosi nel testo della legge regionale una corrispondente norma di copertura finanziaria.

4.- L'art. 15 della legge reg. Molise n. 4 del 2019, definisce un articolato progetto di riordino dell'assetto organizzativo del cosiddetto «Sistema Regione Molise», istituito con l'art. 7 della legge della Regione Molise 20 agosto 2010, n. 16 (Misure di razionalizzazione della spesa regionale), con particolare riferimento all'utilizzo delle risorse umane alle dipendenze degli enti e delle società partecipate elencate nelle Tabelle A1 e A2, allegate alla legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 5 (Legge di stabilità regionale 2016).

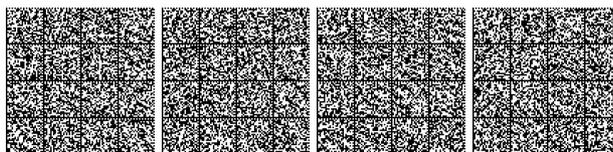
Il progetto di riordino in questione prevede l'utilizzo condiviso del personale dipendente degli enti e delle società appartenenti al gruppo «Sistema Regione Molise», per il perseguimento di fini comuni, tramite l'istituto giuridico del distacco, da disciplinare con regolamento della Giunta regionale.

5.- Tale disposizione è impugnata dallo Stato nella parte in cui prevede, al comma 2, lettere *f*) e *g*), quale criterio a cui si deve attenere la Giunta regionale nel regolamentare il distacco, che gli oneri finanziari relativi al costo ordinario del personale con qualifica non dirigenziale e con qualifica dirigenziale siano a carico dei bilanci dei rispettivi enti di appartenenza.

6.- La difesa dello Stato accomuna all'impugnazione delle suddette norme dell'art. 15, il dubbio di costituzionalità relativo al successivo art. 16, comma 1, lettere *f*) e *g*).

Tale ultimo articolo, reca «Accordi per lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune», e disciplina (comma 1) «[l']istituto della utilizzazione in posizione di distacco di personale dagli Enti rientranti nel sistema sanitario regionale (ASREM e ARPA) verso le strutture della Giunta regionale [...]», prevedendo alle lettere *f*) e *g*) che gli oneri finanziari relativi al costo ordinario del personale con qualifica non dirigenziale e dirigenziale siano a carico dei bilanci dei rispettivi enti di appartenenza.

7.- Il ricorrente ritiene che l'art. 15, comma 2, lettere *f*) e *g*), e l'art. 16, comma 1, lettere *f*) e *g*), della legge reg. Molise n. 4 del 2019, nel prevedere, di fatto, delle ipotesi di “comando”, violerebbero la potestà legislativa esclusiva nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., e invaderebbero la sfera della potestà legislativa dello Stato nella materia concorrente «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.



8.- Il ricorrente richiama, quale disciplina interposta, le norme sull'istituto del comando, contenute negli artt. 56 e 57 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), e pone in evidenza le differenze che sussistono tra tale istituto e le diverse ipotesi del distacco e dell'avvalimento, richiamando la giurisprudenza di legittimità e contabile in materia.

Nel comando, fermo restando il rapporto organico che continua ad intercorrere tra il dipendente e l'ente di appartenenza, si modifica il rapporto di servizio, atteso che il dipendente pubblico è inserito, sia sotto il profilo organizzativo-funzionale, che gerarchico-disciplinare, nell'amministrazione di destinazione, a favore della quale presta la propria opera.

Diversamente, nel distacco vi è l'utilizzazione temporanea del dipendente presso un ufficio, che è diverso da quello che costituisce la propria sede di servizio, e che rientra comunque nella medesima amministrazione.

L'avvalimento, invece, si verifica quando l'amministrazione, anziché dotarsi di una struttura propria per lo svolgimento della funzione ad essa assegnata, si avvale degli uffici di altro ente, al quale non viene delegata la funzione stessa. In tal caso non si determina alcuna modifica del rapporto di impiego, perché il personale dell'ente che fornisce la struttura necessaria allo svolgimento del compito resta incardinato in quest'ultimo a tutti gli effetti, e non si verifica scissione fra rapporto di impiego e rapporto di servizio.

La difesa dello Stato ricorda, quindi, che l'art. 70, comma 12, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), ha regolato il trattamento economico in favore del personale comandato o distaccato, prevedendo che l'amministrazione che utilizza il personale in posizione di comando, di fuori ruolo, o in altra analoga posizione rimborsa all'amministrazione di appartenenza l'onere relativo al trattamento fondamentale.

9.- Così riepilogato il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, l'Avvocatura generale dello Stato deduce che le norme impugnate sono dirette a regolamentare l'istituto della utilizzazione in assegnazione temporanea di un dipendente presso un'amministrazione diversa da quella di appartenenza, assimilabile al comando.

Ciò palesa, ad avviso del ricorrente, l'illegittimità delle disposizioni in esame, in quanto le stesse pongono gli oneri finanziari relativi al costo ordinario del personale con qualifica dirigenziale e non dirigenziale a carico dei bilanci dei rispettivi enti di appartenenza.

Tali norme, dunque, da un lato invaderebbero la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», a cui va ricondotta la disciplina del rapporto di impiego alle dipendenze della Regione e i profili relativi al trattamento economico del personale pubblico privatizzato; dall'altro, ponendo in modo definitivo gli oneri finanziari a carico dell'ente di appartenenza, contrasterebbero con il terzo comma dell'art. 117 Cost., atteso che la previsione dell'art. 70, comma 12, del d.lgs. n. 165 del 2001, attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

10.- La difesa dello Stato sospetta di illegittimità costituzionale anche l'art. 15, comma 3, lettera i), della legge reg. Molise n. 4 del 2019, che prevede l'utilizzazione temporanea, in posizione di distacco, del personale delle società partecipate presso enti regionali.

Gli istituti del comando e del distacco non possono trovare applicazione rispetto al personale delle società partecipate che non rientrano nel novero delle pubbliche amministrazioni, come individuate dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

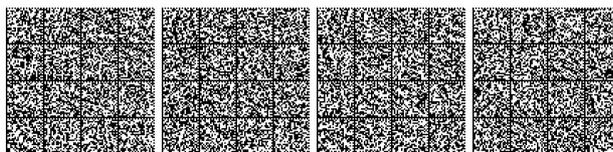
Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle stesse è disciplinato dall'art. 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), che rientra nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in materia di ordinamento civile.

Né può trovare applicazione la disciplina della mobilità di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 165 del 2001.

A sostegno delle proprie argomentazioni, il ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 37 del 2015, n. 227 e n. 167 del 2013) che, in relazione a norme regionali che disponevano un generale ed automatico transito del personale di una persona giuridica di diritto privato nell'organico di un soggetto pubblico regionale, senza il previo espletamento di alcuna procedura selettiva di tipo concorsuale, ha statuito che il mancato ricorso a tale forma generale e ordinaria di reclutamento del personale della pubblica amministrazione non trova alcuna ragione giustificatrice in ipotesi di tale genere. Il trasferimento da una società partecipata alla Regione o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i soggetti che possono beneficiare della norma impugnata, in violazione dell'art. 97 Cost., e in particolare della regola che prevede il pubblico concorso.

Rileva, altresì, che vi sarebbe un potenziale riflesso negativo sul rispetto, da parte degli enti territoriali, dei limiti alle facoltà assunzionali, delle norme del patto di stabilità interno, e degli altri obblighi finanziari.

Pertanto, l'art. 15, comma 3, lettera i), della legge reg. Molise n. 4 del 2019, nel disciplinare una forma di mobilità del personale delle società pubbliche diversa da quelle consentite dal d.lgs. n. 175 del 2016, violerebbe gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost.



11.- L'art. 15, comma 2, lettera *h*), e l'art. 16, comma 1, lettera *b*), della legge regionale impugnata, sono sospettati di illegittimità costituzionale in quanto entrambi prevedono una deroga ai limiti percentuali previsti dall'art. 19, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001, con riguardo al conferimento degli incarichi dirigenziali da parte della Giunta regionale presso strutture regionali, e presso strutture competenti in materia di programmazione sanitaria, tutela della salute e tutela dell'ambiente.

12.- La difesa dello Stato richiama la disciplina del citato art. 19 in materia di dirigenza e la giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto contrastare con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), la legislazione regionale che ha previsto la non computabilità di posizioni dirigenziali nella complessiva dotazione organica di dirigenti di prima fascia (sentenza n. 257 del 2016).

Pertanto, le disposizioni impuginate lederebbero il principio di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97, primo e secondo comma, e la competenza esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. e quella concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

13.- L'art. 32 della legge reg. Molise n. 4 del 2019 è impugnato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto interviene nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, nonché all'art. 120, primo comma, Cost., interferendo con il principio di libera circolazione delle cose tra le Regioni.

La disposizione impugnata modifica l'art. 1 della legge della Regione Molise 7 agosto 2003, n. 25 (Norme per l'elaborazione e l'attuazione del Piano di gestione dei rifiuti), inserendo il comma 3-*bis*, in base al quale «La Regione persegue l'obiettivo di limitare nel proprio territorio lo smaltimento di rifiuti speciali di provenienza extra regionale, nel limite della percentuale del totale dei rifiuti, speciali e non, trattati nel territorio regionale, scelta dalla Giunta regionale dopo relazione della struttura tecnica. Il competente servizio regionale emana, a tal proposito, specifiche direttive».

Tale norma contrasterebbe con gli artt. 182 e 182-*bis*, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che stabiliscono divieti e limitazioni sulla circolazione dei rifiuti, fuori dal territorio regionale di produzione, esclusivamente per i rifiuti urbani, e non già per i rifiuti speciali, per i quali la libera circolazione sul territorio nazionale è sempre concessa.

Analoga previsione, osserva il ricorrente, peraltro era contenuta nell'art. 5, comma 3, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio).

La difesa dello Stato pone in rilievo, in particolare, che il divieto regionale violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto contrasta con il concetto di «rete integrata di impianti di smaltimento», che presuppone: *a*) una possibilità di interconnessione tra i vari siti che vengono a costituire il sistema integrato; *b*) l'assenza di ostruzioni determinate da blocchi che impediscano l'accesso ad alcune sue parti (è richiamata in proposito la sentenza di questa Corte n. 10 del 2009).

14.- Con atto depositato il 22 agosto 2019, è intervenuta nel giudizio la Regione Molise, giusta delibera della Giunta regionale 9 agosto 2019, n. 313, chiedendo il rigetto delle questioni di legittimità costituzionale promosse dallo Stato.

15.- Assume la difesa regionale che non sarebbero fondati i dubbi di costituzionalità prospettati con riguardo all'art. 10 della legge reg. Molise n. 4 del 2019, in quanto l'incarico in questione può essere ricoperto solo da personale dirigenziale della Regione Molise o della stessa ARSARP.

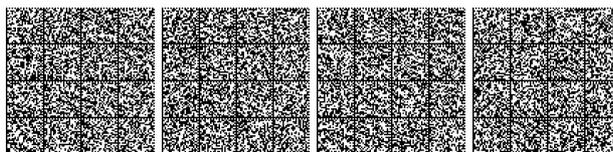
Pertanto, in ragione del principio di onnicomprensività della retribuzione del dirigente, nulla sarebbe dovuto a chi svolge questo incarico, e non occorre una norma di copertura finanziaria. Ciò trovava conferma nel richiamo dell'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001.

16.- Anche l'art. 15, commi 2, lettere *f*), *g*) ed *h*), e 3, lettera *i*), e l'art. 16, comma 1, lettere *b*), *f*) e *g*), ad avviso della Regione, si sottrarrebbero a censure.

Tali disposizioni vanno inserite in un più ampio contesto organizzativo delineato dall'art. 7 della legge reg. Molise n. 16 del 2010, che ha istituito il «Sistema Regione Molise», costituito dalla Regione, enti ed aziende, anche autonome, istituiti dalla Regione, enti del servizio sanitario regionale, e società regionali. È previsto che i soggetti del Sistema regionale svolgono le prestazioni a favore di ogni altro soggetto appartenente al Sistema regionale medesimo.

Del Sistema Regione Molise, in particolare, fanno parte enti strumentali, ai quali si applicano i contratti collettivi di lavoro del comparto enti locali, società partecipate e società controllate, cui si applicano diversi contratti collettivi di lavoro.

Non sussisterebbe, pertanto, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la mobilità del personale, all'interno del Sistema, non comporta un incremento del saldo di spesa complessivo sui bilanci.



Considerato che la Regione Molise sopporta annualmente le spese per il personale degli enti del Sistema, non occorre rimborso per l'utilizzazione, da parte sua, del personale a questi appartenente, per cui non vi sarebbe violazione delle norme nazionali nella materia «coordinamento della finanza pubblica».

Tali considerazioni valgono anche per l'art. 16 della legge reg. Molise n. 4 del 2019, che riguarda gli enti ASREM e ARPA, non inclusi nel Sistema della Regione Molise.

17.- Quanto alla prospettata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), la Regione osserva che le disposizioni di cui agli artt. 15 e 16 della legge reg. Molise n. 4 del 2019, si limitano a dettare regole generali attuative del richiamato art. 7 della legge reg. Molise n. 16 del 2010, prevedendo la sussistenza di un vero e proprio distacco funzionale per il personale, nel rispetto dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), nonché della disciplina vincolistica in materia di spesa del personale.

18.- La disciplina in questione non contrasta, pertanto, neanche con l'art. 97 Cost.

Il personale degli enti del Sistema Regione Molise potrà essere utilizzato nell'ambito del Sistema stesso temporaneamente, negli ambiti delle competenze per materia riservate a ciascun ente, per attività di comune interesse, in base a specifici protocolli d'intesa, ma resta incardinato nell'organizzazione di appartenenza e non ha titolo preferenziale in alcuna procedura, nemmeno di assunzione, bandita dall'amministrazione regionale.

19.- Neppure sarebbe eluso il limite percentuale di cui all'art. 19, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001, poiché la dotazione organica del personale con qualifica dirigenziale della Regione Molise è di 43 unità e il numero complessivo di tre incarichi di funzione dirigenziale è contenuto nei suddetti limiti percentuali.

Pertanto, non sussisterebbe la violazione né dell'art. 117, terzo comma, Cost, nella materia «coordinamento della finanza pubblica», né del principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione.

20.- La Regione, infine rileva che l'obiettivo perseguito con l'art. 32 della legge reg. Molise n. 4 del 2019, trova fondamento sia nell'art. 32 Cost., che nel principio di precauzione di cui all'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

Pertanto, se è vero che la disciplina ambientale rientra nella potestà esclusiva dello Stato, quest'ultimo non può paralizzare l'attività delle Regioni nelle materie di propria competenza, spingendosi a peggiorare il livello di tutela del diritto alla salute di un territorio, e compromettendo il riparto costituzionale oltre il limite dell'adeguatezza.

L'intervento regionale in questione mira a calmierare, in via cautelativa e transitoria, l'ingresso nel territorio di quantitativi di rifiuti speciali, in attesa che l'attuale piano regionale per la gestione dei rifiuti, approvato il 1° marzo 2016, possa avere un nuovo dimensionamento sui rifiuti speciali trattabili complessivamente, a seguito di comprovate valutazioni scientifiche di pericolo per la salute.

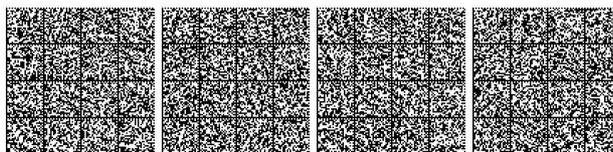
21.- L'Avvocatura generale dello Stato, il 25 marzo 2020, ha depositato memoria con la quale ha ribadito i dubbi sulla legittimità costituzionale delle norme impugnate, affermando di non poter condividere l'interpretazione delle stesse offerta dalla Regione Molise.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 10, 15, commi 2, lettere *f*, *g* e *h*), 3, lettera *i*), 16, comma 1, lettere *b*), *f*, *g*), e 32 della legge della Regione Molise 10 maggio 2019, n. 4 (Legge di stabilità regionale 2019), in riferimento, nel complesso, agli artt. 81, terzo comma, 97, 117, secondo comma, lettere *l* ed *s*), e terzo comma, e 120, primo comma, della Costituzione.

2.- La prima questione ha ad oggetto l'art. 10 della legge reg. Molise n. 4 del 2019, della cui legittimità costituzionale la difesa dello Stato dubita in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost.

La disposizione impugnata, da un lato (al comma 1, lettera *a*), ha introdotto il principio per cui il trattamento economico dell'amministratore unico dell'Agenzia regionale per lo sviluppo agricolo, rurale e della pesca (ARSARP), che deve essere nominato tra i direttori di dipartimento della Giunta regionale, tra i dirigenti regionali ovvero tra i direttori di servizio dell'Agenzia, si conforma ai principi in materia di retribuzione del personale con qualifica dirigenziale fissati dall'art. 24, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche); dall'altro (al comma 1, lettera *b*), ha abrogato la disposizione che stabiliva la corresponsione all'amministratore unico dell'ARSARP di un'indennità di funzione onnicomprensiva, determinata dalla Giunta regionale, non eccedente il 70 per cento della retribuzione dei dirigenti di servizio della Regione Molise.



La norma impugnata, prevedendo un incremento del trattamento economico, senza fissare alcun limite, violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost., non essendo garantita la necessaria copertura finanziaria.

3.- La questione non è fondata.

4.- Il trattamento economico dell'amministratore dell'ARSARP deve essere collocato nella più ampia disciplina introdotta dalla norma impugnata.

Tale disciplina, in particolare, ha individuato la platea degli aspiranti alla nomina nei direttori di dipartimento della Giunta regionale, nei dirigenti regionali e nei direttori di servizio dell'Agenzia. Si tratta, in tutti i casi, di soggetti già titolari di funzione dirigenziale; ciò che è evidente per i dirigenti regionali, ma che - come attestato in udienza dalla difesa regionale e non contrastato dall'Avvocatura regionale dello Stato - vale anche per i direttori dei servizi dell'ARSARP. Ebbene, per tutti costoro trova applicazione il principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale, principio che, per l'espresso richiamo contenuto nella lettera *a*), del citato art. 10, comma 1, vale anche per l'amministratore unico dell'Agenzia.

Ne consegue che dalla disposizione censurata non deriva alcun onere aggiuntivo.

5.- Una seconda questione ha ad oggetto l'art. 15, comma 2, lettere *f*) e *g*), della stessa legge reg. Molise n. 4 del 2019, che è impugnato dallo Stato nella parte in cui prevede - quale criterio a cui si deve attenere la Giunta regionale nel regolamentare il distacco del personale dipendente degli enti e delle società appartenenti al gruppo «Sistema Regione Molise» - che gli oneri finanziari relativi al costo ordinario del personale con qualifica non dirigenziale e con qualifica dirigenziale sono a carico dei bilanci dei rispettivi enti di appartenenza.

La difesa dello Stato estende l'impugnazione al successivo art. 16, comma 1, lettere *f*) e *g*), che disciplina il distacco di personale dagli enti rientranti nel sistema sanitario regionale (ASREM e ARPA) verso le strutture della Giunta regionale, prevedendo anche la disciplina degli oneri finanziari, posti a carico degli enti di appartenenza.

5.1.- Il ricorrente richiama, quale disciplina interposta, le norme sull'istituto del comando, contenute negli artt. 56 e 57 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), nonché l'art. 70, comma 12, del d.lgs. n. 165 del 2001, che prevede, in relazione al trattamento economico del personale comandato o distaccato, che l'amministrazione utilizzatrice rimborsi all'amministrazione di appartenenza l'onere relativo al trattamento fondamentale.

Le norme impuginate, da un lato, invaderebbero la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.), a cui va ricondotta la disciplina del rapporto di impiego alle dipendenze della Regione e i profili relativi al trattamento economico del personale pubblico privatizzato; dall'altro, ponendo gli oneri finanziari a carico dell'ente di appartenenza, contrasterebbero con il terzo comma dell'art. 117 Cost., atteso che la previsione dell'art. 70, comma 12, del d.lgs. n. 165 del 2001 attiene alla materia del «coordinamento della finanza pubblica».

6.- La questione è fondata, in relazione ad entrambi i parametri costituzionali invocati.

7.- Va premesso che, come assume la difesa dello Stato, le vicende in oggetto vanno considerate comandi e non distacchi, secondo la qualificazione contenuta nella legge regionale impugnata.

La qualificazione è fatta discendere dalla creazione - prevista dalla stessa legge - del «Sistema Regione Molise». Tale «Sistema», tuttavia, non è caratterizzato da quella unità finanziaria che è il necessario presupposto dell'unità organizzativa nel cui ambito si colloca l'istituto del distacco, poiché gli enti coinvolti conservano i propri bilanci e quindi il mancato rimborso si traduce per essi in un onere improprio.

7.1.- Viene pertanto in rilievo, quale norma statale interposta, l'art. 70, comma 12, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale, sin dal testo originario, impone agli enti e alle amministrazioni che utilizzano personale di altre pubbliche amministrazioni di rimborsare l'onere relativo al trattamento fondamentale agli enti di provenienza.

E al riguardo questa Corte ha già avuto modo di affermare, con la sentenza n. 172 del 2018 che «l'istituto del comando [...] assume peculiare rilievo quale strumento funzionale alle esigenze organizzative delle amministrazioni pubbliche, che incide, tuttavia, profondamente sulla regolazione giuridica del rapporto di lavoro, in riferimento alle stesse modalità di svolgimento della prestazione lavorativa e della disciplina dei suoi diversi profili, anche retributivi».

Aspetti tutti, dunque, riconducibili alla materia «ordinamento civile» e per i quali è necessario configurare una «disciplina omogenea, nel concorso fra legge e autonomia collettiva, sul territorio nazionale in un quadro organico e funzionale, anche per evitare sovrapposizioni di discipline diversificate e non conciliabili» (ancora sentenza n. 172 del 2018).

Le norme impuginate, pertanto, nel prevedere che il trattamento economico del personale in questione rimanga a carico dell'amministrazione di appartenenza, ledono i parametri costituzionali invocati, essendo in contrasto con la disciplina di cui all'art. 70, comma 12, del d.lgs. n. 165 del 2001, adottata nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», e volta anche a garantire la corretta allocazione della spesa nell'ambito del «coordinamento della finanza pubblica».



8.- Ulteriore questione è promossa in ordine all'art. 15, comma 3, lettera *i*), della legge reg. Molise n. 4 del 2019, là dove consente l'utilizzazione temporanea del personale delle società partecipate presso altri enti regionali.

8.1.- Deduce la difesa dello Stato che gli istituti del comando e del distacco non possono trovare applicazione rispetto al personale delle società partecipate, il cui rapporto di lavoro è disciplinato dall'art. 19 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica). In tal senso il ricorrente richiama la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 37 del 2015, n. 227 e n. 167 del 2013) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali che disponevano un generale ed automatico transito del personale di un soggetto giuridico di diritto privato nell'organico di un soggetto pubblico regionale, senza il previo espletamento di una procedura selettiva di tipo concorsuale; ciò si risolverebbe in un privilegio indebito in violazione dell'art. 97 Cost., in particolare quanto alla regola del pubblico concorso.

Rileva, altresì, che vi sarebbe un potenziale riflesso negativo sul rispetto, da parte degli enti territoriali, dei limiti alle facoltà assunzionali, delle norme del patto di stabilità interno, e degli altri obblighi finanziari.

Pertanto, l'art. 15, comma 3, lettera *i*), della legge reg. Molise n. 4 del 2019, nel disciplinare una forma di mobilità del personale delle società partecipate non consentite dal d.lgs. n. 175 del 2016, violerebbe gli artt. 97 e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo Cost.

9.- La questione è fondata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., unitamente all'art. 97 Cost., nonché per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

10.- Questa Corte si è più volte pronunciata sul tema delle società a partecipazione pubblica, sia pure con riguardo a norme regionali di diverso contenuto.

La giurisprudenza costituzionale ha ricondotto le disposizioni inerenti all'attività di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali alla materia dell'«ordinamento civile», in quanto volte a definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato, nonché a quella della «tutela della concorrenza» in considerazione dello scopo di talune disposizioni di «evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali» (sentenze n. 251 del 2016 e n. 326 del 2008).

Il legislatore statale, nel disciplinare le società a partecipazione pubblica ed il rapporto di lavoro dei dipendenti, all'art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016, non ha previsto la possibilità del comando presso le amministrazioni, e non a caso.

È pur vero, infatti, che già con l'art. 18 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modifiche, e poi con il citato art. 19 del d.lgs. n. 175 del 2016, sono stati introdotti criteri di selezione ai fini delle assunzioni del personale in questione, ma è anche vero che non si è mutata la natura strettamente privatistica del rapporto, né si è imposta una procedura propriamente concorsuale.

Rimane dunque fra questo personale e quello dipendente delle pubbliche amministrazioni una barriera tuttora insuperabile, che trova la sua giustificazione anzitutto sul piano delle scelte discrezionali compiute dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, ma anche, e più sostanzialmente, nel principio di buon andamento della pubblica amministrazione previsto dall'art. 97 Cost., ed in quelli in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

L'estensione della possibilità di comando - e, si ribadisce, a maggior ragione, non distacco - inficia il sistema organizzativo e finanziario costruito dal legislatore statale, permettendo di fatto una incontrollata espansione delle assunzioni, con il duplice effetto negativo di scaricare oneri ingiustificati sulle società pubbliche, indotte ad assumere personale non necessario, e di alterare il delicato equilibrio che dovrebbe presiedere al rapporto fra organici e funzioni.

10.1.- La questione è pertanto fondata per la violazione di tutti i parametri indicati.

11.- Un'ulteriore questione ha ad oggetto l'art. 15, comma 2, lettera *h*), e l'art. 16, comma 1, lettera *b*), della legge regionale impugnata, i quali, escludendo alcune posizioni dirigenziali conferite dalla Giunta regionale dal computo della dotazione organica, comporterebbero una deroga ai limiti percentuali, previsti dall'art. 19, comma 5-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001.

Le disposizioni impugnate lederebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, nonché l'art. 97, secondo comma, Cost.

12.- La questione è fondata.

13.- Con la sentenza n. 257 del 2016, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma di analogo contenuto della stessa Regione Molise (art. 44, comma 1, lettera *b*, della legge della Regione 4 maggio 2015, n. 8, recante «Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali», che ha introdotto l'art. 20-*bis* della legge della Regione Molise 23 marzo 2010, n. 10, recante «Norme in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale e del personale con qualifica dirigenziale»).



La Corte ha ritenuto (punto 2.3. del Considerato in diritto) che la non computabilità di alcune posizioni nella complessiva dotazione organica regionale di dirigenti di prima fascia determini in ogni caso effetti negativi, sia di ordine finanziario, in relazione ai costi derivanti dalla retribuzione dei dirigenti interessati, sia riguardo ad un razionale assetto organizzativo realmente rispettoso delle previsioni normative in materia, e dunque produca, in definitiva, effetti negativi sul reale contenimento complessivo della spesa.

Inoltre, anche più di recente, con la sentenza n. 192 del 2019, la Corte nel richiamare la sentenza n. 105 del 2013, ha ribadito (punto 3.2.1. del Considerato in diritto) che i limiti percentuali al conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'amministrazione, previsti dalla legislazione statale, «[...] riflettono [...] l'esigenza di contenere entro limiti quantitativi ristretti simili deviazioni dalla regola generale che attiene al conferimento degli incarichi ai dirigenti inquadrati nei ruoli dell'amministrazione, "al fine di non vanificare, nei fatti, le esigenze tutelate dall'art. 97 Cost." (sentenza n. 105 del 2013)».

13.1.- La Regione persevera, dunque, su di una strada dichiarata non percorribile da questa Corte, obbligandola ad un nuovo intervento, con il quale ribadire che le norme impugnate contrastano con entrambi i parametri costituzionali invocati dalla difesa dello Stato.

14.- Infine viene impugnato l'art. 32 della legge reg. Molise n. 4 del 2019, che ha modificato l'art. 1 della legge della Regione Molise 7 agosto 2003, n. 25 (Norme per l'elaborazione e l'attuazione del Piano di gestione dei rifiuti), introducendo il comma 3-bis, secondo cui «La Regione persegue l'obiettivo di limitare nel proprio territorio lo smaltimento di rifiuti speciali di provenienza extra regionale, nel limite della percentuale del totale dei rifiuti, speciali e non, trattati nel territorio regionale, scelta dalla Giunta regionale dopo relazione della struttura tecnica. Il competente servizio regionale emana, a tal proposito, specifiche direttive».

14.1.- La norma sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto interverrebbe nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema», rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, nonché con l'art. 120, primo comma, Cost., per le limitazioni che comporterebbe alla libertà di circolazione tra le Regioni.

La difesa dello Stato richiama, quali norme statali interposte, gli artt. 182 e 182-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che prevedono divieti e limitazioni alla circolazione dei rifiuti fuori dal territorio regionale di produzione esclusivamente per i rifiuti urbani, e non già per i rifiuti speciali, per i quali la libera circolazione delle cose sul territorio nazionale è sempre ammessa.

Il divieto regionale contrasterebbe in particolare con il concetto di "rete integrata di impianti di smaltimento", previsto dal d.lgs. n. 152 del 2006 che presuppone: a) una possibilità di interconnessione tra i vari siti che vengono a costituire il sistema integrato; b) l'assenza di ostruzioni determinate da blocchi che impediscano l'accesso ad alcune sue parti (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 10 del 2009).

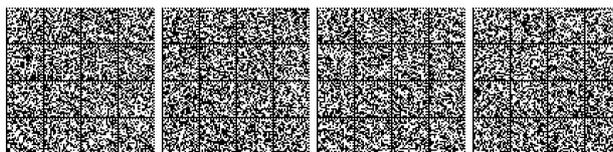
15.- La questione è fondata.

16.- In linea generale va ricordato che secondo la giurisprudenza di questa Corte «la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" [...], materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali» (sentenza n. 289 del 2019 che richiama, *ex multis*, sentenze n. 215 e n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004); e che con la sentenza n. 58 del 2015, si è poi chiarito che la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenza n. 58 del 2015).

16.1.- In particolare, a proposito di analoga disposizione (contenuta nell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29, recante «Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia»), questa Corte, con la sentenza n. 10 del 2009, ha ritenuto che essa fosse in contrasto con quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 182 del d.lgs. n. 152 del 2006 che, nel prevedere «una rete integrata ed adeguata di impianti», intende consentire «lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini ai luoghi di produzione o raccolta al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi».

Il divieto previsto dalla disciplina regionale in questione è pertanto incompatibile con le finalità e con lo stesso concetto di rete integrata, che esigono una possibilità di interconnessione tra i vari siti del sistema, in particolare privilegiando la vicinanza fra luogo di produzione e luogo di raccolta.

17.- Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge reg. Molise n. 4 del 2019, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con assorbimento dell'ulteriore censura.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 15, comma 2, lettere f) e g), e 16, comma 1, lettere f) e g), della legge della Regione Molise 10 maggio 2019, n. 4 (Legge di stabilità regionale 2019);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, lettera i), della legge reg. Molise n. 4 del 2019;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 15, comma 2, lettera h), e 16, comma 1, lettera b), della legge reg. Molise n. 4 del 2019;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge reg. Molise n. 4 del 2019;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Molise n. 4 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 ottobre 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200227

N. 228

Sentenza 7 - 30 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Locazione di immobili urbani - Norme della Regione autonoma Sardegna - Aggiornamento dei canoni di locazione degli alloggi realizzati per il personale civile e militare della pubblica sicurezza, dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, del Corpo degli agenti di custodia e del Corpo forestale dello Stato - Applicazione, in assenza del relativo decreto ministeriale, della disciplina in materia di assegnazione e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e della competenza esclusiva statale in materia della difesa e forze armate, sicurezza dello Stato, ordine pubblico e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Sardegna 3 luglio 2003, n. 7, art. 4.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettere d), g) ed h).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici : Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione autonoma Sardegna 3 luglio 2003, n. 7, recante «Disposizioni diverse in materia di edilizia residenziale pubblica e integrazioni alla legge regionale 17 ottobre 1997, n. 29 (Istituzione del servizio idrico integrato, individuazione e organizzazione degli ambiti territoriali ottimali in attuazione della Legge 5 gennaio 1994, n. 36)», promosso dal Tribunale ordinario di Cagliari, in composizione monocratica, nel procedimento vertente tra Giuliano Bocco e l'Azienda Regionale per l'Edilizia Abitativa, con ordinanza del 2 agosto 2019, iscritta al n. 15 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di intervento della Regione autonoma Sardegna;
udito nella camera di consiglio del 7 ottobre 2020 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;
deliberato nella camera di consiglio del 7 ottobre 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 2 agosto 2019 (r.o. n. 15 del 2020), il Tribunale ordinario di Cagliari, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione autonoma Sardegna 3 luglio 2003, n. 7 recante «Disposizioni diverse in materia di edilizia residenziale pubblica e integrazioni alla legge regionale 17 ottobre 1997, n. 29 (Istituzione del servizio idrico integrato, individuazione e organizzazione degli ambiti territoriali ottimali in attuazione della Legge 5 gennaio 1994, n. 36)», in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere *d)*, *g)* e *h)*, della Costituzione.

La disposizione censurata disciplina il canone degli alloggi di servizio destinati al personale civile e militare della pubblica sicurezza, dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, del Corpo degli agenti di custodia e del Corpo forestale dello Stato, che sono stati costruiti e sono gestiti ai sensi della legge 6 marzo 1976, n. 52 (Interventi straordinari per l'edilizia a favore del personale civile e militare della pubblica sicurezza, dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, del Corpo degli agenti di custodia e del Corpo forestale dello Stato).

La normativa statale prevede che la gestione degli immobili, che rimangono di proprietà dello Stato, spetti agli istituti autonomi delle case popolari, e che a questi ultimi competa un canone di locazione, da determinare con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro per il tesoro, sentiti i Ministri interessati e il comitato per l'edilizia residenziale.

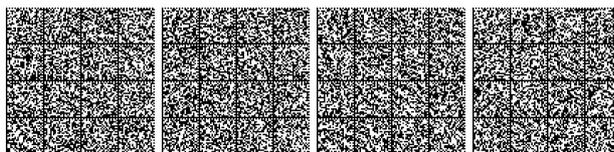
La disposizione censurata, per il caso in cui il decreto manchi e fino a che non sia adottato, stabilisce che il canone sia quantificato in base alla legge della Regione autonoma Sardegna 6 aprile 1989, n. 13, recante «Disciplina regionale delle assegnazioni e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

Nel giudizio *a quo*, sulla base di tali previsioni l'azienda regionale per l'edilizia abitativa, subentrata agli istituti delle case popolari, ha aggiornato il canone di locazione di un immobile detenuto in godimento da un agente del Corpo di polizia penitenziaria fin dal 1998. Si è applicato, in particolare, l'art. 36 della legge reg. Sardegna n. 13 del 1989, che prevede i criteri di aggiornamento al costo della vita del canone di locazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica.

Il rimettente conosce dell'opposizione, da parte del conduttore, al decreto ingiuntivo con cui è stato ordinato il pagamento della somma dovuta a tale titolo.

Il giudice *a quo*, con ampi riferimenti alla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, premette che gli immobili disciplinati dalla legge n. 52 del 1976 sono destinati a soddisfare l'interesse dello Stato all'organizzazione e al buon andamento dei servizi di pubblica sicurezza, permettendo ai dipendenti addetti a questi ultimi di reperire un alloggio a prezzo calmierato presso la sede di servizio.

Essi, pertanto, esulerebbero dalla disciplina dell'edilizia residenziale pubblica, per essere, invece, oggetto della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, difesa e organizzazione amministrativa. Tale conclusione, aggiunge il rimettente, dovrebbe concernere non solo gli immobili concessi a titolo gratuito (cosiddetti alloggi di servizio in senso stretto), ma anche quelli goduti dietro corrispettivo, posto che anch'essi non sono stati costruiti con la finalità di ampliare l'offerta abitativa pubblica per i ceti meno abbienti, ma per conseguire l'interesse dello Stato al buon andamento dei servizi di pubblica sicurezza (come questa Corte avrebbe affermato con la sentenza n. 417 del 1994).



Il rimettente esclude, per tale ragione, che la disciplina del canone possa essere ricondotta alla competenza legislativa residuale della Regione in materia di edilizia residenziale pubblica, e dubita, perciò, che la norma impugnata abbia invaso la competenza esclusiva statale tracciata dall'art. 117, secondo comma, lettere *d)*, *g)* e *h)*, Cost.

Inoltre, nell'imporre un canone più elevato agli assegnatari di alloggi in Sardegna che non nel resto d'Italia, la disposizione censurata, non suscettibile di interpretazione costituzionalmente conforme, avrebbe leso il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.).

2.- È intervenuta in giudizio la Regione autonoma Sardegna, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili, o non fondate.

La Regione premette che il decreto ministeriale di fissazione del canone degli alloggi regolati dalla legge n. 52 del 1976 non è mai stato adottato.

Pertanto, in sede di stipula dei contratti di locazione ad essi relativi, la parte pubblica ha sempre applicato la disciplina relativa agli immobili di edilizia residenziale pubblica. Lo stesso contratto di locazione dedotto nel giudizio principale prevede, infatti, che «[l']importo [del] canone è stato determinato ai sensi delle vigenti leggi in materia di E.R.P. [edilizia residenziale pubblica] e potrà essere variato in qualsiasi momento a seguito della applicazione di norme di legge».

Del resto, aggiunge la Regione, la stessa delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) 13 marzo 1995, n. 21 (Edilizia residenziale pubblica: criteri generali per l'assegnazione degli alloggi e per la determinazione dei canoni) eccettuerebbe dal proprio ambito applicativo solo gli alloggi di servizio in senso stretto, ovvero quelli concessi senza contratto di locazione.

Ciò detto, la Regione eccepisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, perché, se anche esse fossero accolte, in ogni caso il conduttore sarebbe tenuto a corrispondere il canone aggiornato, sulla base di quanto previsto dal contratto di locazione. Inoltre, il rimettente non avrebbe motivato a sufficienza sulla non manifesta infondatezza delle questioni.

La difesa regionale aggiunge che gli alloggi di servizio locati in base alla legge n. 52 del 1976 andrebbero ricompresi nell'ambito della competenza legislativa residuale della Regione in materia di edilizia residenziale pubblica, a partire dall'entrata in vigore della legge 24 dicembre 1993, n. 560 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), che ne ha consentito l'alienazione, così ponendo fine al collegamento della locazione con l'espletamento del servizio pubblico.

La giurisprudenza costituzionale citata in senso contrario dal rimettente non avrebbe asserito il contrario per opporsi all'aggiornamento di canoni divenuti oramai "irrisori", ma al solo fine di riconoscere allo Stato la competenza ad assegnarli in godimento.

Quanto alla gestione dei beni e alla determinazione del canone, la difesa della Regione afferma che essa sarebbe stata trasferita alle Regioni dall'art. 93 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), e sarebbe perciò stata esercitata legittimamente sulla base della norma impugnata.

Le questioni sarebbero inoltre non fondate, perché nel 2013 la proprietà dell'immobile relativo al giudizio principale è stata trasferita dallo Stato alla Regione, in forza dell'art. 14 dello statuto di autonomia recato dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), a seguito dell'accertamento che esso non è più connesso a servizi di competenza statale.

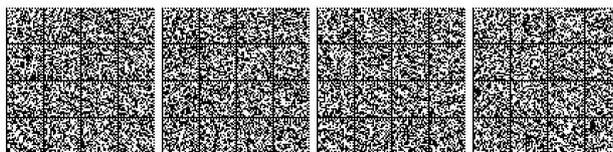
Perciò, si avrebbe conferma della pertinenza in causa della sola materia dell'edilizia residenziale pubblica.

In caso contrario, conclude sul punto la Regione autonoma Sardegna, lo Stato lederebbe l'autonomia finanziaria regionale, perché i costi di gestione degli immobili in oggetto non potrebbero essere coperti dai canoni di locazione non aggiornati.

Quanto alla censura riferita all'art. 3 Cost., la difesa regionale osserva che, in assenza del decreto ministeriale di fissazione del canone, «quasi tutte le regioni hanno applicato i criteri di E.R.P.» sicché la norma impugnata non discriminerebbe affatto i conduttori in Sardegna, posto che tra tali criteri vi è l'aggiornamento del canone.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Cagliari, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione autonoma Sardegna 3 luglio 2003, n. 7, recante «Disposizioni diverse in materia di edilizia residenziale pubblica e integrazioni alla legge regionale 17 ottobre 1997, n. 29 (Istituzione del servizio idrico integrato, individuazione e organizzazione degli ambiti territoriali ottimali in attuazione della Legge 5 gennaio 1994, n. 36)», in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere *d)*, *g)* e *h)*, della Costituzione.



La disposizione censurata ha per oggetto l'aggiornamento del canone degli alloggi di servizio destinati al personale civile e militare della pubblica sicurezza, dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, del Corpo degli agenti di custodia e del Corpo forestale dello Stato, che sono stati costruiti e sono gestiti ai sensi della legge 6 marzo 1976, n. 52 (Interventi straordinari per l'edilizia a favore del personale civile e militare della pubblica sicurezza, dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza, del Corpo degli agenti di custodia e del Corpo forestale dello Stato).

Per tali casi, l'art. 1, comma 3, della citata legge n. 52 del 1976 prevede che i canoni di locazione siano stabiliti «con decreto del Ministro per i lavori pubblici, di concerto con il Ministro per il Tesoro, sentiti i Ministri interessati e il comitato per l'edilizia residenziale».

Tuttavia, osserva il rimettente, tale decreto non sarebbe mai stato adottato, sicché nella Regione Sardegna, in cui la relativa azienda regionale per l'edilizia abitativa è assegnataria della gestione degli alloggi, i contratti sono stati fin dall'origine stipulati con un rinvio, quanto alla determinazione del canone, alla disciplina dell'edilizia residenziale pubblica.

La norma censurata è intervenuta sulla materia, prevedendo espressamente che, in attesa del decreto ministeriale, i canoni siano determinati secondo le disposizioni della legge della Regione Sardegna 6 aprile 1989, n. 13, recante la «Disciplina regionale delle assegnazioni e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

L'art. 36 della legge regionale n. 13 del 1989, in particolare, prevede l'aggiornamento annuale del canone al costo della vita sulla base delle variazioni dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

2.- Nel giudizio *a quo*, il conduttore, che gode di un immobile costruito ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. 52 del 1976, fin dal 1998, propone opposizione al decreto ingiuntivo con cui, in applicazione della norma censurata, l'azienda regionale per l'edilizia abitativa sarda ha ottenuto la condanna della ricorrente al pagamento della somma dovuta a titolo di aggiornamento del canone dalla data di entrata in vigore della disposizione impugnata, che funge da fondamento della pretesa, fino al 2016.

Il rimettente, con ampi riferimenti alla giurisprudenza di questa Corte, reputa che gli alloggi di servizio di proprietà dello Stato, e realizzati in base alla legge n. 52 del 1976, esulino dalla materia dell'edilizia residenziale pubblica, assegnata alla competenza legislativa residuale della Regione, per ricadere invece nella sfera delle competenze esclusive statali in materia di difesa, di organizzazione amministrativa dello Stato, di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lettere d, g e h, Cost.).

Inoltre, assoggettando i canoni, ed il loro aggiornamento, ad una disciplina differenziata territorialmente, la norma censurata avrebbe leso anche l'art. 3 Cost.

3.- La questione è inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza, conseguente ad una carente ricostruzione del quadro normativo applicabile, in relazione alle peculiari vicende dell'immobile avente rilievo nel giudizio principale.

Come ha infatti osservato la difesa della Regione autonoma Sardegna, nel costituirsi nel presente giudizio incidentale, in base all'art. 14 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e all'art. 39 del d.P.R. 19 maggio 1949, n. 250 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna), la Regione succede nei beni e nei diritti patrimoniali dello Stato, quanto agli immobili inseriti nell'elenco indicato dal medesimo art. 39.

Il rimettente non ha preso in considerazione tale normativa, che invece ha trovato applicazione proprio all'immobile per il quale pende il giudizio principale.

La Regione autonoma Sardegna ha infatti dedotto che tale bene è transitato nel patrimonio regionale, sulla base del meccanismo normativo appena ricordato, e a seguito di un protocollo di intesa tra Agenzia del demanio e Regione del 23 maggio 2013, al quale si riferisce l'elenco dei beni trasferiti. In ragione di ciò, a decorrere dal 22 luglio 2013 è stata accertata l'insuscettibilità di utilizzo per fini di competenza statale dell'immobile concesso in godimento all'opponente nel processo principale.

Omettendo di considerare la normativa statutaria e di attuazione dello statuto speciale così ricordata, per trarne conseguenze in ordine alla peculiare vicenda del bene oggetto del giudizio *a quo*, il rimettente ha dunque mancato di motivare sulla necessaria applicabilità della norma impugnata in tale giudizio.

Quest'ultima, infatti, regola i canoni degli alloggi costruiti e gestiti ai sensi della legge n. 52 del 1976, che, quand'anche ne sia affidata la gestione alle Regioni, «rimangono di proprietà dello Stato» (art. 1, comma 1, della legge n. 52 del 1976).

Anche ammesso che tale presupposto, sia pure a partire dal 2013, sia venuto meno, quanto all'alloggio per cui pende il giudizio principale, e che la pretesa creditoria azionata avanti al rimettente concerna anche tale arco di tempo, non è stata offerta una adeguata motivazione sulla perdurante applicabilità della norma impugnata al caso di specie.

Tale omissione si traduce in una ragione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 146, n. 30 del 2020 e n. 13 del 2020).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione autonoma Sardegna 3 luglio 2003, n. 7 recante «Disposizioni diverse in materia di edilizia residenziale pubblica e integrazioni alla legge regionale 17 ottobre 1997, n. 29 (Istituzione del servizio idrico integrato, individuazione e organizzazione degli ambiti territoriali ottimali in attuazione della Legge 5 gennaio 1994, n. 36)», sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere d), g) e h), della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Cagliari, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 ottobre 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200228

N. 229

Ordinanza 7 - 30 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Sospensione condizionale della pena - Concessione a persona che ne ha già usufruito - Possibilità subordinata all'adempimento dell'obbligo del risarcimento del danno o delle restituzioni - Denunciata disparità di trattamento - Manifesta inammissibilità della questione.

- Codice penale, art. 165, secondo comma, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera b), della legge 11 giugno 2004, n. 145.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici : Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 165, comma secondo, del codice penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge 11 giugno 2004, n. 145 (Modifiche al codice penale e alle relative disposizioni di coordinamento e transitorie in materia di sospensione condizionale della pena e di termini per la riabilitazione del condannato), promosso dal Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di M. S., con ordinanza del 13 dicembre 2018, iscritta al n. 23 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 7 ottobre 2020 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio del 7 ottobre 2020.

Ritenuto che, con ordinanza del 13 dicembre 2018 (reg. ord. n. 23 del 2020), il Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 165, comma secondo, del codice penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge 11 giugno 2004, n. 145 (Modifiche al codice penale e alle relative disposizioni di coordinamento e transitorie in materia di sospensione condizionale della pena e di termini per la riabilitazione del condannato), nella parte in cui subordina la possibilità di concedere il beneficio della sospensione condizionale della pena a chi già ne abbia goduto una volta, alla condizione che egli necessariamente risarcisca il danno o provveda alle restituzioni, senza assegnare alcuna rilevanza al caso in cui ciò non sia possibile;

che il rimettente premette di procedere ai sensi dell'art. 550 del codice di procedura penale nei confronti di M. S., imputato di essersi indebitamente appropriato della somma di euro 4.568 a lui consegnata perché ne operasse il versamento all'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS) per conto di S. Q., quale pagamento trimestrale dei contributi da questi dovuti come datore di lavoro di G. G.;

che l'imputato, dopo aver inizialmente manifestato l'intenzione di richiedere l'ammissione alla messa alla prova, ha successivamente abbandonato tale intendimento in ragione della difficoltà di trovare un accordo con la parte offesa, tenuto conto delle sue esigue disponibilità economiche e della conseguente impossibilità di risarcire il danno, sia pure in forma rateale, entro il termine massimo di sospensibilità del processo;

che l'imputato ha quindi presentato richiesta di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., in termini ritenuti congrui dal rimettente, subordinatamente alla concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena;

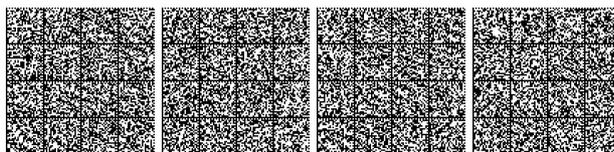
che, secondo il rimettente, ad ostare all'accoglimento della richiesta sarebbe tuttavia il disposto del censurato art. 165, comma secondo, cod. pen., secondo il quale «[l]a sospensione condizionale della pena, quando è concessa a persona che ne ha già usufruito, deve essere subordinata all'adempimento di uno degli obblighi previsti nel comma precedente»;

che l'imputato risulta infatti aver goduto in precedenza del beneficio della sospensione condizionale, in relazione a una sentenza di condanna i cui effetti penali perdurano al momento del giudizio, non essendo medio tempore intervenuta la riabilitazione;

che, alla luce di ciò, l'ordinanza di rimessione ritiene che il beneficio della sospensione condizionale potrebbe essere concesso a chi, come l'imputato nel giudizio *a quo*, ne ha già usufruito, «solo subordinandolo all'adempimento dell'obbligo delle restituzioni o del risarcimento» e senza che si possa dare rilievo alle ragioni per cui un tale obbligo non possa essere adempiuto, tenuto conto che l'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge n. 145 del 2004 ha eliminato dalla disposizione censurata l'inciso per cui l'obbligo al quale è subordinata la concessione del beneficio deve essere sempre imposto «salvo che ciò sia impossibile»;

che, ad avviso del rimettente, con tale sopravvenienza normativa il legislatore avrebbe manifestato la volontà di escludere la possibilità di concedere il beneficio della sospensione condizionale della pena, per la seconda volta, a «chi non sia in grado, anche senza sua colpa e oltre la sua volontà, di risarcire il danno o di assolvere all'obbligo di procedere alle restituzioni»;

che ciò porrebbe la norma in contrasto con l'art. 3 Cost., perché essa introdurrebbe una presunzione assoluta di immeritevolezza del beneficio della sospensione condizionale ove non accompagnato dalla condotta tipizzata del risarcimento del danno, con l'effetto di determinare una disparità di trattamento, «essendo possibile immaginare forme diverse di comportamento, ben maggiormente significative di ravvedimento (si pensi ad es. alla scelta di dedicare la propria vita all'assistenza [a]i bisognosi, o[d] alle vittime dei reati, o all'educazione dei giovani per recuperarli dalla devianza, ecc.) che invece vengono irragionevolmente escluse dal novero dei fatti e comportamenti valutabili dal giudice al fine delle sue valutazioni circa la regolarità del futuro comportamento del reo»;



che il medesimo parametro costituzionale sarebbe altresì violato per il fatto che la norma censurata determinerebbe una disparità di trattamento tra gli imputati, in quanto, in tal modo, l'accesso al beneficio in questione finirebbe col dipendere, in casi come quello di cui al giudizio *a quo*, dalle loro condizioni economiche (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 49 del 1975);

che, infine, la ritenuta irrilevanza della difficoltà del condannato ad adempiere all'obbligo risarcitorio o restitutorio, secondo il significato attribuito dal rimettente all'art. 165, comma secondo, cod. pen., conduce quest'ultimo a ritenere conseguentemente irrilevante anche l'accertamento in ordine alle effettive capacità economiche dell'imputato;

che, con atto depositato il 16 marzo 2020, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato;

che, ad avviso dell'Avvocatura generale, la questione sarebbe innanzi tutto inammissibile, non avendo il rimettente dato conto del fatto che la persona offesa o, comunque, il danneggiato si siano costituiti parte civile nel giudizio principale;

che, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, l'obbligo risarcitorio e quello restitutorio costituirebbero la conseguenza che discende dal danno civile e non dal danno di natura pubblicistica scaturente dalla violazione della norma penale, con la conseguenza che l'imposizione di essi non potrebbe prescindere dall'esercizio dell'azione civile (è richiamata, tra le altre, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 18 dicembre 2013-29 gennaio 2014, n. 3958);

che la mancanza di indicazioni, nell'ordinanza di remissione, in ordine alla costituzione delle parti civili impedirebbe pertanto di verificare che il risarcimento o l'obbligo di restituzioni siano effettivamente richiedibili al condannato, rendendo così irrilevante la questione per come formulata;

che la questione dovrebbe comunque ritenersi infondata perché il giudice rimettente, facendo esclusivo riferimento all'obbligo costituito dal risarcimento del danno, non avrebbe tenuto conto del fatto che il secondo comma dell'art. 165 cod. pen., rinviando agli obblighi previsti dal primo comma dello stesso articolo, include tra quelli che debbono essere imposti a chi abbia già beneficiato della sospensione condizionale anche quello della prestazione di attività non retribuita in favore della collettività;

che, in ogni caso, la questione sarebbe infondata alla luce di quanto questa Corte ha affermato, sebbene in relazione ad una fattispecie diversa da quella oggetto di giudizio, nella sentenza n. 95 del 2015, e cioè che una norma processuale che imponga oneri patrimoniali per il raggiungimento di determinati fini è illegittima «esclusivamente in due ipotesi: da un lato, quando ne risulti compromesso l'esercizio di un diritto che la Costituzione garantisce a tutti paritariamente [...]; dall'altro, quando gli oneri imposti non risultino giustificati da ragioni connesse a circostanze obiettive, così da determinare irragionevoli situazioni di vantaggio o svantaggio»;

che, rispetto alla norma censurata, non ricorrerebbe ad avviso dell'interveniente né la prima, né la seconda condizione: sia perché l'onere patrimoniale imposto al condannato a pena condizionalmente sospesa che ne abbia già usufruito è reso non necessario dalla possibilità di imporgli forme diverse di riparazione del danno criminale, sia perché è evidente l'interesse pubblico all'eliminazione delle conseguenze dannose del reato, anche per il suo valore sintomatico del processo di ravvedimento del reo.

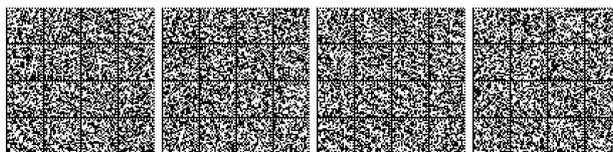
Considerato che il Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 165, comma secondo, del codice penale, nella parte in cui subordina la possibilità di concedere il beneficio della sospensione condizionale della pena a chi già ne abbia goduto una volta, alla condizione che egli necessariamente risarcisca il danno o provveda alle restituzioni, senza assegnare alcuna rilevanza al caso in cui ciò non sia possibile;

che, secondo il rimettente, la norma censurata, per il fatto di prevedere che l'unica condotta riparatoria imponibile al condannato a pena condizionalmente sospesa che abbia già usufruito di tale beneficio in passato consista nel risarcimento del danno o nell'obbligo delle restituzioni, determinerebbe una disparità di trattamento, sia perché escluderebbe dal novero delle misure imponibili condotte non economicamente onerose ma espressive di una medesima esigenza di ravvedimento, sia perché gli imputati subirebbero in tal modo un trattamento processuale diverso a seconda del loro censo;

che la questione è manifestamente inammissibile;

che il censurato art. 165, comma secondo, cod. pen., nel testo modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge 11 giugno 2004, n. 145 (Modifiche al codice penale e alle relative disposizioni di coordinamento e transitorie in materia di sospensione condizionale della pena e di termini per la riabilitazione del condannato), prevede che «[l]a sospensione condizionale della pena, quando è concessa a persona che ne ha già usufruito, deve essere subordinata all'adempimento di uno degli obblighi previsti nel comma precedente»;

che il comma primo dell'art. 165, anch'esso modificato dalla legge n. 145 del 2004 (art. 2, comma 1, lettera *a*) dispone che «[l]a sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'adempimento dell'obbligo delle restituzioni, al pagamento della somma liquidata a titolo di risarcimento del danno o provvisoriamente assegnata sull'ammon-



tare di esso e alla pubblicazione della sentenza a titolo di riparazione del danno; può altresì essere subordinata, salvo che la legge disponga altrimenti, all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna»;

che, per effetto delle modifiche apportate dalla legge n. 145 del 2004, dall'originario testo del comma secondo dell'art. 165 cod. pen., è stato eliminato l'inciso per cui l'imposizione di uno degli obblighi di cui all'art. 165, comma primo, cod. pen. al condannato a pena condizionalmente sospesa, che abbia già usufruito del beneficio in passato, è obbligatoria «salvo che ciò sia impossibile»;

che l'eliminazione di tale riserva valutativa per il giudice non può che essere funzionalmente e sistematicamente correlata alla modifica contemporaneamente disposta dall'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 145 del 2004, che, come visto, ha introdotto all'art. 165, comma primo, cod. pen., accanto a quelle già previste, la condotta riparatoria consistente nella «prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato comunque non superiore alla durata della pena sospesa»;

che pertanto, alla luce di tali modifiche normative, al giudice che si trovi a concedere il beneficio della sospensione condizionale della pena a chi ne abbia già usufruito residua sempre la facoltà di imporre al condannato, ove per le più diverse ragioni non possa porre a suo carico l'obbligo al risarcimento del danno o alle restituzioni e sempre che il condannato stesso non si opponga, la prestazione di attività non retribuita in favore della collettività;

che, peraltro, l'esercizio di tale facoltà per il giudice appare reso ulteriormente agevole dall'orientamento giurisprudenziale consolidato del giudice di legittimità, secondo il quale la richiesta del beneficio della sospensione condizionale della pena da parte di chi ne abbia già usufruito, tanto più se (come nel caso che ha dato origine al presente giudizio) formulata nel procedimento di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, implica la non opposizione del condannato alla subordinazione del beneficio all'adempimento di uno degli obblighi di cui all'art. 165, comma primo, cod. pen., ivi compresa la prestazione di attività non retribuita in favore della collettività (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenze 24 aprile-7 maggio 2018, n. 19882 e 20 febbraio-14 aprile 2020, n. 12079);

che, alla luce di ciò, per il fatto di non aver considerato la possibilità di subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena, a chi ne abbia già usufruito in passato, all'obbligo consistente nella prestazione di attività non retribuita in favore della collettività, il giudice rimettente muove da un presupposto interpretativo palesemente erroneo, che, in ragione dell'incompleta ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, pregiudica alla radice l'iter logico che lo conduce a ritenere la questione non manifestamente infondata, determinandone così la manifesta inammissibilità (tra le molte, ordinanze n. 42 del 2020, n. 59 del 2019, n. 202 del 2018, n. 88 e n. 79 del 2017);

che restano assorbiti gli ulteriori profili di inammissibilità.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 165, comma secondo, del codice penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera b), della legge 11 giugno 2004, n. 145 (Modifiche al codice penale e alle relative disposizioni di coordinamento e transitorie in materia di sospensione condizionale della pena e di termini per la riabilitazione del condannato), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 ottobre 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200229



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 84

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 settembre 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Norme della Regione Marche - Modifica alla legge regionale n. 13 del 2003 (Riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale) - Dipartimenti delle professioni sanitarie infermieristiche e della professione ostetrica, dipartimento delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione, della prevenzione dell'ASUR e dipartimento del servizio sociale professionale dell'ASUR - Requisiti per la nomina dei direttori di dipartimento.

– Legge della Regione Marche 9 luglio 2020, n. 30 (Modifica alla legge regionale 20 giugno 2003, n. 13 “Riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale”).

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Marche, in persona del suo Presidente *pro tempore*, per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale della legge della Regione Marche n. 30 del 9 luglio 2020 recante «Modifica alla legge regionale 20 giugno 2003, n. 13» «Riorganizzazione del Servizio sanitario regionale», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2020.

FATTO

In data 16 luglio 2020 è stata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Marche n. 63 la legge regionale n. 30 del 9 luglio 2020, recante «Modifica alla legge regionale 20 giugno 2003, n. 13» «Riorganizzazione del Servizio sanitario regionale». La normativa dettata dall'art. 1 della suddetta legge collide con l'art. 117 comma 3 della Costituzione, per le seguenti ragioni in

DIRITTO

1. Violazione dell'art. 117 comma 3 della Costituzione.

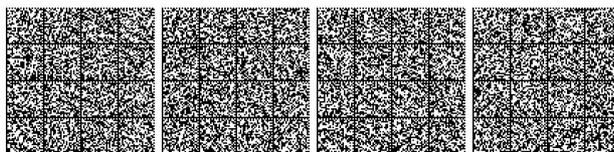
L'art. 1 della legge regionale n. 30 del 9 luglio 2020, recante «Modifica alla legge regionale 20 giugno 2003, n. 13» «Riorganizzazione del Servizio sanitario regionale», ha sostituito l'art. 8 della legge regionale 20 giugno 2003, n. 13, a sua volta recante «Riorganizzazione del Servizio sanitario regionale».

Più precisamente, l'art. 1 della legge regionale n. 30/2020 sostituisce l'art. 8 della precedente legge regionale n. 13/2003 introducendo una nuova disposizione relativa ai dipartimenti delle professioni sanitarie infermieristiche e della professione ostetrica, delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione, della prevenzione dell'ASUR e del servizio sociale professionale dell'ASUR: al comma 1 dell'art. 8, come sostituito dall'art. 1 della legge qui impugnata, si legge infatti: «1. Sono istituiti, in conformità alla legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica):

a) il dipartimento aziendale e, per quanto riguarda l'ASUR, i dipartimenti di area vasta delle professioni infermieristiche - ostetriche;

b) il dipartimento delle professioni sanitarie delle aree tecnica, della riabilitazione e della prevenzione dell'ASUR;

c) il dipartimento del servizio sociale professionale dell'ASUR, in cui confluiscono gli assistenti sociali dipendenti dell'ASUR medesima»; ai successivi commi 3 e 4 dello stesso art. 8 della legge regionale 20 giugno 2003, n. 13, come sostituiti dall'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 30/2020, si legge poi: «3. I direttori dei dipartimenti di area vasta e dei dipartimenti delle Aziende ospedaliere di cui alla lettera *a)* del comma 1, individuati tra i dirigenti delle professioni sanitarie afferenti all'area infermieristico - ostetrica sono nominati rispettivamente dal direttore generale dell'ASUR e dai direttori generali delle Aziende ospedaliere.



4. I direttori dei dipartimenti di cui alle lettere *b)* e *c)* del comma 1, individuati tra i dirigenti delle aree delle professioni sanitarie tecnica, della riabilitazione e della prevenzione e della specifica area del servizio sociale professionale, sono nominati dal direttore generale dell'ASUR» (enfasi aggiunta).

Per consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, le disposizioni statali in tema di organizzazione e gestione delle aziende sanitarie attengono alla tutela della salute e si pongono quali principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione. In tal senso, vale richiamare la Corte costituzionale sentenza 422/2006 che — nell'affrontare la legittimità costituzionale di una norma in materia di cessazione del rapporto di servizio dei direttori amministrativi e sanitari degli Istituti di ricovero e cura di carattere scientifico — IRCCS, ha sottolineato come la stessa, pur prestandosi ad incidere contemporaneamente su più materie, rinvenisse tuttavia il suo nucleo fondamentale proprio negli aspetti direttamente attinenti alla assistenza sanitaria e riguardasse pertanto, in prevalenza, l'ambito materiale della tutela della salute. Ciò, in ragione del ruolo rivestito da quelle figure professionali all'interno di istituti deputati alla cura degli infermi, tale da comportare l'incidenza della disciplina relativa all'incarico (segnatamente, in quel caso, alle modalità di cessazione dall'incarico stesso per sopraggiunti limiti di età), «sull'organizzazione e la gestione di servizi sanitari e, di riflesso, anche sull'efficienza degli stessi».

In senso analogo, anche la Corte costituzionale sentenza n. 295/2009, con riferimento ad una norma inerente la prosecuzione dell'incarico dei direttori amministrativi e sanitari degli IRCCS oltre i limiti di età, ha affermato che detta norma, «... afferendo alla delimitazione temporale dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni sanitarie, strumentale alla prestazione del servizio, è, invece, espressione della potestà legislativa regionale nella materia concorrente della «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, come già riconosciuto da questa Corte (così, infatti, la sentenza n. 422 del 2006)».

Per evidente ed intuibile identità di *ratio*, attengono alla tutela della salute ed hanno natura di principi generali in materia anche le norme statali che individuano i requisiti per la nomina dei direttori di dipartimento delle aziende sanitarie, anch'essi titolari di funzioni destinate ad incidere direttamente sull'efficiente funzionamento dei servizi sanitari: basti considerare che le modalità e i requisiti per il conferimento dell'incarico costituiscono un presidio, oltre che del buon andamento della pubblica amministrazione, anche della qualità dell'attività assistenziale erogata e del funzionamento dei servizi definiti nel quadro della programmazione regionale. Non a caso, «L'organizzazione dipartimentale è il modello ordinario di gestione operativa di tutte le attività delle Aziende sanitarie» (l'art. 17-*bis*, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (1)).

Tanto considerato, lo stesso art. 17-*bis* citazione, al comma 2, prescrive espressamente, quale requisito per la nomina dei direttori di dipartimento, la titolarità dell'incarico di direzione delle strutture complesse aggregate nel dipartimento: «Il direttore di dipartimento è nominato dal direttore generale fra i dirigenti con incarico di direzione delle strutture complesse aggregate nel dipartimento. ...».

L'art. 8 commi 3 e 4 della legge regionale 20 giugno 2003, n. 13, come sostituiti dall'art. 1, comma 1, della legge regionale 30/2020, si limita — invece — a prevedere che i direttori dei dipartimenti sanitari siano individuati «... tra i dirigenti delle professioni sanitarie afferenti all'area infermieristico — ostetrica» (comma 3) e «tra i dirigenti delle aree delle professioni sanitarie tecnica, della riabilitazione e della prevenzione e della specifica area del servizio sociale professionale» (comma 4), indipendentemente — dunque — dalla titolarità dell'incarico di direzione delle strutture complesse aggregate nel dipartimento.

La previsione di requisiti diversi da quelli indicati nella norma statale e, segnatamente, del generico possesso della qualifica dirigenziale nell'ambito delle professioni sanitarie, senza alcuna ulteriore specificazione quale quella della «direzione delle strutture complesse aggregate nel dipartimento» concretizza la violazione dei principi stabiliti dalla legge statale in violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Per le ragioni e nei termini suesposti, la legge regionale Marche n. 30/2020 deve essere dichiarata incostituzionale.

P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, per i motivi e nei termini sopra specificati, la legge regionale Marche n. 30 del 9 luglio 2020

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri in data 10/9/2020

(1) Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421



2. rapporto del Dipartimento degli Affari Regionali.
3. copia della Legge regionale impugnata;

Con ogni salvezza.

Roma, 11 settembre 2020

L'Avvocato dello Stato: RUSSO

20C00249

N. 85

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Imposte e tasse - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Modifiche all'allegato A della legge regionale n. 31 del 2007 - Prevista determinazione degli importi tariffari per il conferimento di rifiuti speciali non pericolosi di provenienza regionale ed extraregionale ammessi allo smaltimento in discarica per rifiuti non pericolosi.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Assunzioni in casi di rilevante carenza di personale - Rafforzamento dell'offerta sanitaria regionale per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Previsione che, fino al 31 luglio 2022, l'Azienda regionale USL può assumere personale della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria, senza il preventivo accertamento della conoscenza della lingua francese o italiana nel rispetto di determinate condizioni - Necessario superamento della prova di accertamento della conoscenza della lingua francese o italiana, affinché sia corrisposta l'indennità di bilinguismo

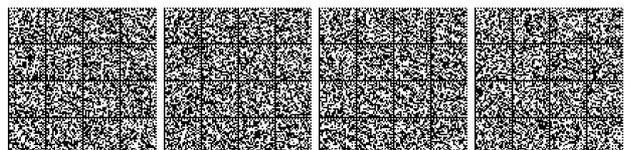
Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Previsione di un'indennità sanitaria valdostana e di un'indennità *una tantum* sia per i lavoratori dell'Azienda USL coinvolti nell'emergenza da COVID-19, che per i lavoratori delle *Unités des Communes valdôtaines* e del Comune di Aosta coinvolti nell'emergenza da COVID-19.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Servizi istituzionali, generali e di gestione - Attività lavorativa svolta dal personale regionale, degli enti locali e degli Uffici stampa, a qualsiasi titolo, presso il Dipartimento Protezione Civile e Vigili del fuoco, nei mesi di marzo e aprile 2020, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Previsione di un'indennità di disagio *una tantum*, pari a euro 20 euro lordo busta, per ogni giornata effettivamente lavorata nel predetto periodo.

Appalti pubblici - Procedure di affidamento - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Semplificazioni in materia di contratti pubblici - Previsione che, per fronteggiare la crisi economica e sociale connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19, oltre ad altri enti, anche la Regione, può avvalersi delle misure di semplificazione ivi previste per le procedure avviate dal 14 luglio e fino al 31 dicembre 2020 - Affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi e fornitura sottosoglia nel rispetto del principio di rotazione, secondo un criterio di individuazione degli operatori economici da valutare prioritariamente tra quelli con sede in Valle d'Aosta.

Appalti pubblici - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Semplificazioni in materia di contratti pubblici - Contratti pubblici in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore della legge di riferimento - Previsione che è consentita ogni modifica necessaria ad adeguare le modalità di esecuzione alla sopravvenuta normativa, statale e regionale, di contrasto e contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Possibilità per il responsabile unico del procedimento di indicare, nell'autorizzare le modifiche, ove necessario, il nuovo termine contrattuale.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Modalità semplificate per la realizzazione di interventi edilizi - Prevista esecuzione di interventi, in deroga a quanto disposto dalla legge regionale n. 11 del 1998, dai relativi piani attuativi, dai piani regolatori comunali e dai relativi regolamenti, riguardanti le sole opere su fabbricati esistenti e sugli allestimenti esterni - Condizioni - Rispetto delle discipline vigenti in relazione agli edifici classificati "monumento" dai PRG, fatta salva la delega ai Comuni per il rilascio



delle autorizzazioni paesaggistiche per gli edifici classificati come “monumento” dal PRG in ordine agli interventi edilizi ivi previsti - Mancato assoggettamento, nei casi indicati di interventi su fabbricati esistenti, di carattere temporaneo o finalizzati al rispetto delle misure di sicurezza, ai pareri e alle autorizzazioni paesaggistiche.

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Ulteriori semplificazioni - Prevista proroga di un anno, dalla data di originaria scadenza, delle autorizzazioni rilasciate in conformità alla normativa in materia ambientale, riguardanti le discariche per rifiuti speciali inerti, di titolarità pubblica.

Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Disposizioni urgenti in materia di comparto pubblico regionale e proroga di termini - Esigenze sostitutive connesse alla gestione dell'emergenza da COVID 19, per l'anno 2020 - Autorizzazione per l'Amministrazione regionale, in deroga ai limiti assunzionali vigenti, ad assumere a tempo determinato, nel limite della spesa teorica calcolata su base annua con riferimento ad unità di personale, anche di qualifica dirigenziale - Mancata applicazione del predetto limite per assunzioni a tempo determinato di personale ausiliario e tecnico dell'organico delle istituzioni scolastiche ed educative regionali - Autorizzazione, in deroga ai limiti assunzionali vigenti, per gli enti locali in forma singola o associata, ad utilizzare forme di lavoro flessibile.

– Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 13 luglio 2020, n. 8 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), artt. 10; 13, commi 1 e 2; 14; 15; 22; 46; 77, commi 1, 2, lettere a), b), c), e) e f), e 5; 78, commi 2, lettere c) e d), e 3, lettera a); 81 comma 3; e 91 commi 1, 2 e 3.

Ricorso *ex art.* 127 della costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12 - ricorrente;

Contro la Regione autonoma Valle d'Aosta, in persona del Presidente della regione *pro-tempore*, con sede legale in Aosta alla piazza Albert Deffeyes n. 1 - intimata - per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 10, 13 commi 1 e 2, 14, 15, 22, 46, 77 commi 1, 2 lettere a), b), c), e), f), 5, 78, comma 2, lettere c) e d), comma 3, lettera a), nella parte in cui estende l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica al di fuori delle ipotesi di cui al punto A.2 dell'allegato A al decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017, comma 4, lettere b), c) e d), comma 6, lettere b) e c), 81 comma 3, 91, commi 1, 2 e 3, della legge regionale 13 luglio 2020, n. 8 «Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 7 agosto 2020 e sulla base di quanto specificato nell'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le regioni.

Sul B.U.R. della Regione autonoma Valle d'Aosta n. 42 del 13 luglio 2020 è stata pubblicata la legge n. 8, pari data, recante «Assestamento al bilancio di previsione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2020 e misure urgenti per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID -19».

Il Governo ritiene che gli articoli 10, 13, commi 1 e 2, 14, 15, 22, 46, 77, commi 1, 2, lettere a), b), c), e), f), 5, 78, comma 2, lettere c) e d), comma 3, lettera a), nella parte in cui estende l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica al di fuori delle ipotesi di cui al punto A.2 dell'allegato A al decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017, comma 4, lettere b), c) e d), comma 6, lettere b) e c), 81, comma 3, 91, commi 1, 2 e 3, della suddetta legge regionale siano costituzionalmente illegittimi per i seguenti,

MOTIVI

1. Illegittimità dell'art. 10 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 8 del 2020, per violazione dei limiti delle competenze statutarie e degli articoli 3, 41, 97, 117, comma 2, lettera s) e 120 della Costituzione, in riferimento all'art. 3, comma 29, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

L'art. 10, a decorrere dal 1° gennaio 2021, novella l'allegato A alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31, recando modifiche riguardanti, in particolare, gli importi tariffari per il conferimento di rifiuti speciali non pericolosi di provenienza regionale ed *extra* regionale ammessi allo smaltimento in discarica per rifiuti non pericolosi, in difformità rispetto a quanto stabilito dalla normativa nazionale vigente.

A tale riguardo occorre porre in rilievo che i criteri determinativi del tributo *de quo* sono stati stabiliti a livello statale dalla legge 28 dicembre 1995, n. 549, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», che all'art. 3, comma 29, prevede che: «L'ammontare dell'imposta è fissato, con legge della regione entro il 31 luglio di ogni anno per



l'anno successivo, per chilogrammo di rifiuti conferiti: in misura non inferiore ad euro 0,001 e non superiore ad euro 0,01 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per i rifiuti inerti ai sensi dell'art. 2 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 13 marzo 2003, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 67 del 21 marzo 2003; in misura non inferiore ad euro 0,00517 e non superiore ad euro 0,02582 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per rifiuti non pericolosi e pericolosi ai sensi degli articoli 3 e 4 del medesimo decreto».

La suddetta norma statale, quindi, in relazione ai rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per rifiuti non pericolosi, nel fissare l'ammontare dell'imposta da applicare a livello regionale in misura non inferiore ad euro 0,00517 e non superiore ad euro 0,02582, ed in assenza dunque di una specifica previsione che ne ancori la determinazione in base al criterio di provenienza del rifiuto stesso, rimanda agli articoli 3 e 4 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 13 marzo 2003 (recante «Criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica»), che alcuna analoga previsione recano al riguardo.

Tale differenza di tassazione applicata in relazione alla medesima tipologia di rifiuto e differenziata solo in base alla provenienza del rifiuto stesso, ovvero se di provenienza regionale od *extra* regionale, oltre a violare il suddetto parametro statale interposto di cui all'art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995, comporta di fatto, in assenza di specifica previsione statale al riguardo, un ostacolo allo smaltimento dei rifiuti speciali prodotti fuori regione, delineando un sistema che viola il principio della libera circolazione sul territorio nazionale dei rifiuti speciali ponendosi, perciò, in contrasto con gli articoli 182 e 182-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 che non ammettono alcuna limitazione alla circolazione dei rifiuti speciali da e verso altre regioni.

Siffatta previsione, si traduce, dunque, in una misura limitativa all'introduzione di rifiuti speciali non pericolosi di provenienza *extra*-regionale, comportando un ostacolo alla libera circolazione delle cose.

Da quanto dianzi posto in rilievo, deriva il contrasto della norma regionale *de qua* con i parametri di cui agli articoli 3, 41 e 120 della Costituzione, oltre che il contrasto con l'art. 117, secondo comma 2, lettera *s*), della Costituzione, atteso che la norma regionale in questione, intervenendo in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato:

introduce un trattamento sfavorevole per le imprese esercenti l'attività di smaltimento operanti al di fuori del territorio regionale;

restringe la libertà di iniziativa economica in assenza di concrete e giustificate ragioni attinenti alla tutela della sicurezza, della libertà e della dignità umana, valori che non possono ritenersi posti in pericolo dall'attività di smaltimento controllato e ambientalmente compatibile dei rifiuti;

introduce un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le regioni, senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario o ambientale (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 335 del 2001), violando il vincolo generale imposto alle regioni dall'art. 120, primo comma, della Costituzione, che vieta ogni misura atta ad ostacolare «in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni» (sentenze n. 10 del 2009; n. 164 del 2007; n. 247 del 2006; n. 62 del 2005 e n. 505 del 2002).

Codesta ecc.ma Corte, in relazione sempre all'anzidetto parametro costituzionale di cui all'art. 120 della Costituzione (sentenza n. 107 del 2018), dovendo vagliare la ragionevolezza delle leggi regionali che limitano i diritti con esso garantiti, ha ritenuto che «occorre esaminare: *a*) se si sia in presenza di un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione delle cose o degli animali; *b*) se, nell'ambito del suddetto potere di limitazione, la Regione possieda una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura; *c*) se il provvedimento adottato in attuazione del valore suindicato e nell'esercizio della predetta competenza sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo della regione, così da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione delle cose fra regione e regione» (sentenza n. 51 del 1991).

Per le esposte motivazioni, si ritiene che l'art. 10 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 8 del 2020 sia incostituzionale per violazione dei limiti delle competenze statutarie e degli articoli 3, 41, 97, 117, comma 2, lettera *s*) e 120 della Costituzione, in riferimento all'art. 3, comma 29, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

2. Illegittimità dell'art. 13, commi 1 e 2, della legge della Regione Valle d'Aosta n. 8 del 2020 per violazione dei limiti delle competenze statutarie, nonché dell'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 7, paragrafo 2, lettera f), e all'art. 53 della direttiva n. 2005/36/CE, dell'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, che affida allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, nonché per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera q), Coss., in materia di profilassi internazionale, considerata la connessa attrazione allo Stato delle funzioni normative e amministrative necessarie a garantire unitarietà e omogeneità nella gestione dell'emergenza, in relazione al parametro interposto costituito dalla normativa nazionale emanata in stato di emergenza epidemiologica, di cui al



decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge n. 27/2020 (art. 2-ter, comma 1, art. 13), ed altresì per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, che assegna allo Stato la competenza a definire i principi fondamentali in materia di «professioni», in relazione ai parametri interposti costituiti dall'art. 5 del decreto legislativo C.P.S. del 13 settembre 1946, n. 233, e successive modificazioni, e dall'art. 7 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, nonché per violazione dell'art. 32 della Costituzione, per le finalità di tutela della salute.

L'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 8/2020 stabilisce: «Salvo quanto previsto dall'art. 42, comma 4, della legge regionale 25 gennaio 2000, n. 5 (Norme per la razionalizzazione dell'organizzazione del Servizio socio-sanitario regionale e per il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali prodotte ed erogate nella regione), al fine di rafforzare l'offerta sanitaria regionale necessaria a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, fino al 31 luglio 2022, nelle specialità in cui si constati, con le modalità e sulla base dei criteri stabiliti con deliberazione della Giunta regionale previo parere della Commissione consiliare competente, una rilevante carenza di personale sanitario cui non sia possibile far fronte attingendo dalle graduatorie di cui al predetto art. 42, l'Azienda regionale USL della Valle d'Aosta (Azienda USL) può assumere, a seguito di procedure concorsuali pubbliche, con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato di durata pari a ventiquattro o trentasei mesi, personale della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria, senza il preventivo accertamento della conoscenza della lingua francese o italiana, a condizione che detto personale si impegni:

a) a frequentare, fuori dall'orario di servizio, i corsi per l'apprendimento della lingua mancante, organizzati e finanziati, a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge, dall'Azienda USL e a sostenere, con esito positivo, la prova di accertamento della conoscenza della lingua francese o italiana entro trentasei mesi dalla data di assunzione a tempo determinato. Il rapporto di lavoro si intende risolto di diritto in caso di mancato superamento della prova entro il predetto termine di trentasei mesi dalla data di assunzione a tempo determinato;

b) a partecipare, nei tre anni successivi alla data di superamento della prova di conoscenza della lingua francese o italiana, ai concorsi pubblici per l'assunzione a tempo indeterminato banditi, per la medesima o equipollente specialità, dall'Azienda USL;

c) a prestare servizio, in caso di assunzione all'esito dei concorsi di cui alla lettera b), presso le strutture dell'Azienda USL per un periodo minimo complessivo di tre anni, fermo restando quanto previsto dall'art. 14, comma 1, ai fini del riconoscimento dell'indennità di attrattività».

Al fine di esplicitare i vizi che detta disposizione presenta, si rammenta, preliminarmente, che, per l'esercizio di una professione sanitaria, in Italia, è obbligatoria, ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo C.P.S. del 13 settembre 1946, n. 233 e successive modificazioni ed integrazioni, l'iscrizione al relativo albo professionale.

Laddove la qualifica professionale sia stata conseguita all'estero, per esercitare in Italia la relativa professione sanitaria, occorre ottenere il riconoscimento della qualifica medesima e, solo a seguito di tale riconoscimento, è possibile l'iscrizione all'Ordine professionale di riferimento, previo accertamento della conoscenza della lingua italiana.

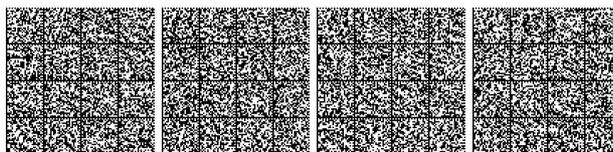
L'art. 53 della direttiva n. 2005/36/CE e successive modifiche stabilisce che: «1.1 professionisti che beneficiano del riconoscimento delle qualifiche professionali possiedono la conoscenza delle lingue necessaria all'esercizio della professione nello Stato membro ospitante.

2. Uno Stato membro assicura che i controlli effettuati da un'autorità competente o sotto la sua supervisione per controllare il rispetto dell'obbligo di cui al paragrafo 1 siano limitati alla conoscenza di una lingua ufficiale dello Stato membro ospitante o di una lingua amministrativa dello Stato membro ospitante, a condizione che quest'ultima sia anche una delle lingue ufficiali dell'Unione.

3. I controlli svolti a norma del paragrafo 2 possono essere imposti se la professione da praticarsi ha ripercussioni sulla sicurezza dei pazienti. I controlli possono essere imposti nei confronti di altre professioni nei casi in cui sussista un serio e concreto dubbio in merito alla sussistenza di una conoscenza sufficiente della lingua di lavoro con riguardo alle attività professionali che il professionista intende svolgere. I controlli possono essere effettuati solo dopo rilascio di una tessera professionale europea a norma dell'art. 4-*quinqüies* o dopo riconoscimento di una qualifica professionale, a seconda dei casi.

4. Il controllo linguistico è proporzionato all'attività da eseguire. Il professionista interessato può presentare ricorso ai sensi del diritto nazionale contro tali controlli».

Inoltre, l'art. 7 del decreto legislativo n. 206 del 2007 dispone che: «1. Fermi restando i requisiti di cui al titolo II ed al titolo III, per l'esercizio della professione, i beneficiari del riconoscimento delle qualifiche professionali devono possedere le conoscenze linguistiche necessarie.



1-bis. Nel caso in cui la professione ha ripercussioni sulla sicurezza dei pazienti, le Autorità competenti di cui all'art. 5 devono verificare la conoscenza della lingua italiana. I controlli devono essere effettuati anche relativamente ad altre professioni, nei casi in cui sussista un serio e concreto dubbio in merito alla sussistenza di una conoscenza sufficiente della lingua italiana con riguardo all'attività che il professionista intende svolgere».

Il fatto che la conoscenza della lingua italiana sia indispensabile per l'esercizio di ogni professione sanitaria trova ulteriore conferma nella previsione di cui all'art. 7, paragrafo 2, lettera f), della direttiva n. 2005/36/CE in cui è previsto che, qualora il prestatore si sposti, per la prima volta, da uno Stato membro all'altro per fornire servizi, il medesimo debba produrre «per le professioni che hanno implicazioni per la sicurezza dei pazienti, una dichiarazione della conoscenza, da parte del richiedente, della lingua necessaria all'esercizio della professione nello Stato membro ospitante». Depone, in tal senso, anche l'art. 50, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999, «Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286», laddove precisa che «l'iscrizione negli albi professionali e quella negli elenchi speciali di cui al comma 1 sono disposte previo accertamento della conoscenza della lingua italiana e delle speciali disposizioni che regolano l'esercizio professionale in Italia, con modalità stabilite dal Ministero della sanità. All'accertamento provvedono, prima dell'iscrizione, gli ordini e collegi professionali e il Ministero della sanità, con oneri a carico degli interessati».

Dal quadro normativo appena tratteggiato si desume che, per poter esercitare in Italia una professione sanitaria, è necessario essere in possesso della conoscenza della lingua italiana.

Recentemente, codesta ecc.ma Corte costituzionale, con la sentenza 22 novembre 2018, n. 210, ha fugato ogni dubbio in merito, evidenziando che la giurisprudenza della Consulta «ha da tempo riconosciuto che la lingua italiana è l'unica lingua ufficiale del sistema costituzionale (sentenza n. 28 del 1982) e che tale qualificazione “non ha evidentemente solo una funzione formale, ma funge da criterio interpretativo generale delle diverse disposizioni che prevedono l'uso delle lingue minoritarie, evitando che esse possano essere intese come alternative alla lingua italiana o comunque tali da porre in posizione marginale la lingua ufficiale della Repubblica (sentenza n. 159 del 2009)”».

Il quadro appena delineato induce a concludere che i professionisti sanitari devono necessariamente conoscere la lingua italiana ai fini dell'iscrizione all'albo di riferimento e dell'esercizio della professione, onde evitare pregiudizi per la tutela della salute degli assistiti.

Al riguardo, non appare superfluo evidenziare che, nell'ottica del necessario bilanciamento tra esigenze connesse alla tutela della salute, il Legislatore statale non ha mancato di stabilire deroghe alle norme in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali sanitarie e in materia di cittadinanza per l'assunzione alle dipendenze della pubblica amministrazione, in considerazione delle difficoltà connesse alla gestione dell'emergenza epidemiologica e limitatamente alla durata dell'emergenza medesima.

Nello specifico, l'art. 13 del decreto-legge cd. Cura Italia, n. 18 del 17 marzo 2020, convertito dalla legge n. 27 del 24 aprile 2020, ha stabilito quanto segue: «1. Per la durata dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, in deroga agli articoli 49 e 50 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 e successive modificazioni, e alle disposizioni di cui al decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, è consentito l'esercizio temporaneo di qualifiche professionali sanitarie ai professionisti che intendono esercitare sul territorio nazionale una professione sanitaria conseguita all'estero regolata da specifiche direttive dell'Unione europea. Gli interessati presentano istanza corredata di un certificato di iscrizione all'albo del Paese di provenienza alle regioni e province autonome, che possono procedere al reclutamento temporaneo di tali professionisti ai sensi degli articoli 2-bis e 2-ter del presente decreto.

1-bis. Per la medesima durata, le assunzioni alle dipendenze della pubblica amministrazione per l'esercizio di professioni sanitarie e per la qualifica di operatore socio-sanitario sono consentite, in deroga all'art. 38 del decreto legislativo 30 marzo 2007, n. 165, a tutti i cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea, titolari di un permesso di soggiorno che consente di lavorare, fermo ogni altro limite di legge».

L'art. 13, commi 1 e 2, della legge regionale in esame, tuttavia, non risulta conforme a quanto disposto dall'art. 13 del decreto-legge n. 18/2020, cd. Cura Italia, violando quindi anche la competenza in materia di profilassi internazionale (art. 117, comma secondo, lettera q), della Costituzione) che comporta l'attrazione allo Stato delle funzioni normative e amministrative necessarie a garantire unitarietà e omogeneità nella gestione dell'emergenza.

La disposizione regionale, oltre a violare la normativa dell'Unione europea sopra citata in relazione all'art. 117, comma 1, della Costituzione, invade la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, lede la tutela della salute di cui all'art. 32 della Costituzione, e si pone in contrasto con quanto definito dalla giurisprudenza costituzionale in materia di «professioni», la quale ha chiarito come la potestà legislativa regionale nella materia concorrente



delle «professioni» deve rispettare il principio per cui, non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione dei relativi titoli abilitanti, per il suo carattere necessariamente unitario, è riservata allo Stato (sentenze n. 153 del 2006 e n. 300 del 2007), precisando che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale (*cf.* anche sentenze n. 98 del 2013, n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006).

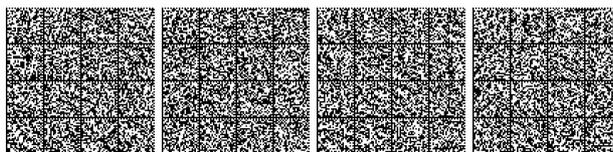
Si rappresenta ulteriormente che il termine del 31 luglio 2022, previsto dalla norma in esame, al fine di definire l'arco temporale entro cui è possibile stipulare contratti a tempo determinato, non trova riscontro nella normativa nazionale che, allo stesso modo, ha disposto misure di potenziamento del Servizio sanitario al fine di fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. Tali misure, infatti, sono praticabili, in linea generale, esclusivamente fino al perdurare dello stato di emergenza sanitaria. Con riferimento specifico poi all'utilizzo dei contratti a tempo determinato, si richiama l'art. 2-ter, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, in forza del quale «Al fine di garantire l'erogazione delle prestazioni di assistenza sanitaria anche in ragione delle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, verificata l'impossibilità di utilizzare personale già in servizio nonché di ricorrere agli idonei collocati in graduatorie concorsuali in vigore, possono, durante la vigenza dello stato di emergenza di cui alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, conferire incarichi individuali a tempo determinato, previo avviso pubblico, al personale delle professioni sanitarie e agli operatori socio-sanitari di cui all'art. 2-bis, comma 1, lettera a)» del medesimo decreto-legge n. 18/2020.

Per quanto dedotto la norma regionale presenta profili suscettibili di provocare distorsioni nella disciplina dei contratti a termine anche rispetto alla normativa nazionale emanata in stato di emergenza.

Per le esposte motivazioni, l'art. 13, commi 1 e 2, della legge della Regione Valle d'Aosta n. 8 del 2020 risulta incostituzionale per violazione dei limiti delle competenze statutarie, nonché dell'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 7, paragrafo 2, lettera f), e all'art. 53 della direttiva n. 2005/36/CE, dell'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, che affida allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, nonché per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera q), della Costituzione, in materia di profilassi internazionale, considerata la connessa attrazione allo Stato delle funzioni normative e amministrative necessarie a garantire unitarietà e omogeneità nella gestione dell'emergenza, in relazione al parametro interposto costituito dalla normativa nazionale emanata in stato di emergenza epidemiologica, di cui al decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge n. 27/2020 (art. 2-ter, comma 1, art. 13), ed altresì per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, che assegna allo Stato la competenza a definire i principi fondamentali in materia di «professioni», in relazione ai parametri interposti costituiti dall'art. 5 del decreto legislativo C.P.S. del 13 settembre 1946, n. 233, e successive modificazioni, e dall'art. 7 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, nonché per violazione dell'art. 32 della Costituzione, per le finalità di tutela della salute.

3. Illegittimità degli articoli 14, 15, 22 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 8 del 2020, per violazione dei limiti delle competenze statutarie e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile, con riferimento agli articoli 40 e ss del decreto legislativo n. 165/2001, nonché per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione in quanto in contrasto con le finalità perequative e di omogeneizzazione dei trattamenti tra operatori del settore sanitario operanti in ambito nazionale ed esposti al medesimo rischio, ed altresì per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione con riguardo alla violazione degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, fissati dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017 e successive modificazioni e perseguiti anche nel periodo emergenziale dal complesso delle misure introdotte dal legislatore nazionale, di cui al decreto-legge n. 34/2020 (art. 2, comma 6, lettere a), b)), convertito, con modificazioni, in legge n. 77/2020, ed al precedente decreto-legge n. 18/2020 (art. 1, comma 2), conv. in legge n. 27/2020.

Gli articoli 14, 15 e 22 della legge regionale in questione, al fine di mantenere e rafforzare l'offerta sanitaria regionale necessaria a fronteggiare l'emergenza da COVID-19, prevedono: un'indennità sanitaria valdostana in favore del personale della dirigenza medica, sanitaria e veterinaria, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e determinato sino al 31 dicembre 2020 (art. 14); un'indennità di disagio una tantum da corrispondere al personale dell'Azienda USL, di qualsiasi profilo professionale e tipologia contrattuale, compresi i somministrati, e al personale convenzionato che abbia prestato attività lavorativa nei mesi di marzo, aprile e maggio 2020 in strutture o servizi operanti in forma diretta o indiretta per l'emergenza da COVID-19 (art. 15); un'indennità COVID-19 una tantum per i lavoratori delle Unités des Communes valdôtaines e del Comune di Aosta, di qualsiasi profilo professionale e tipologia contrattuale (OSS e altri profili professionali), che abbiano prestato servizio in presenza nelle microcomunità per anziani e nel servizio di assistenza domiciliare per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 nei mesi di marzo, aprile e maggio (art. 22).



L'istituzione di un'indennità *extra-ordinem* si pone al di fuori della cornice della contrattazione collettiva nazionale, con caratteristiche peraltro indefinite nel *quantum* e nei presupposti per la percezione.

I citati articoli 14, 15 e 22 intervengono su aspetti, come quelli del trattamento economico del personale dipendente della regione e degli enti regionali, che sono riservati, per costante insegnamento del giudice delle leggi, alla competenza esclusiva dello Stato in quanto attinenti all'ordinamento civile, violando, comunque, le disposizioni degli articoli 40 e ss del decreto legislativo n. 165/2001 che riconducono la disciplina del rapporto di lavoro pubblico privatizzato al codice civile ed alla contrattazione collettiva. Al riguardo, si evidenzia che, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001, le disposizioni del medesimo decreto legislativo n. 165/2001 - come quelle della legge delega 421 del 1992 - vengono espressamente elevate al rango di principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e, come tali, si impongono anche alle regioni a statuto speciale (*ex multis* Corte costituzionale, sentenze n. 189/2007, n. 160/2017 e n. 81/2019).

Per quanto concerne tali disposizioni, finalizzate a riconoscere indennità al personale regionale, si rileva che il decreto-legge n. 34/2020 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 77/2020, ha esteso la finalizzazione delle risorse di cui all'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 18/2020, oltre che alla remunerazione del lavoro straordinario, prioritariamente alla remunerazione delle prestazioni correlate alle particolari condizioni di lavoro del personale dipendente, ivi incluse le indennità previste dall'art. 86, comma 6, del CCNL 2016 - 2018, nonché, per la restante parte, ai relativi fondi incentivanti (art. 2, comma 6, lettera *a*), consentendo, altresì, alle regioni ed alle province autonome di incrementare, fino al doppio delle risorse ivi previste, con proprie risorse disponibili a legislazione vigente, fermo restando l'equilibrio economico sanitario della regione e provincia autonoma (art. 2, comma 6, lettera *b*). Inoltre, il citato decreto-legge n. 18/2020 ha disposto (art. 1, comma 2) che «A valere sulle predette risorse destinate a incrementare i fondi incentivanti, le regioni e le province autonome possono riconoscere al personale dipendente un premio, commisurato al servizio effettivamente prestato nel corso dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020, di importo non superiore a 2.000 euro al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente e comunque per una spesa complessiva, al lordo dei contributi e degli oneri a carico dell'amministrazione, non superiore all'ammontare delle predette risorse destinate a incrementare i fondi incentivanti.»

Le disposizioni legislative nazionali, emanate per fronteggiare l'emergenza sanitaria determinata dal diffondersi del Covid-19, hanno riguardato, in un'ottica di unitarietà di sistema e di omogeneizzazione e perequazione dei trattamenti e di coordinamento finanziario, sia le regioni (ivi comprese quelle a statuto speciale) e sia le province autonome. Proprio ai fini del perseguimento delle predette finalità, le risorse stanziato dallo Stato sono state ripartite tra tutti i predetti enti e la possibilità di stanziare ulteriori risorse al livello territoriale è stata prevista anche per le regioni a statuto speciale e per le province autonome secondo i medesimi criteri previsti per le regioni. Infatti, l'art. 2, comma 6, lettera *b*), del predetto decreto-legge n. 34/2020 ha previsto la possibilità per le regioni e province autonome, di incrementare, con risorse proprie, gli importi indicati nella citata tabella A del decreto-legge n. 18/2020, assegnati dallo Stato per l'incremento dei fondi del trattamento accessorio del personale, fino al doppio degli stessi. Nei suddetti termini si è consentito di incrementare i fondi in parola, di un importo complessivo - quale somma tra il finanziamento statale e quello regionale/provinciale - non superiore al doppio della quota di finanziamento statale attribuita a ciascuna regione e provincia autonoma.

Sulla base del quadro di interventi sopra delineato, l'importo stanziabile a livello regionale per la predetta finalità non potrebbe superare la quota, pari a 526.051 euro, assegnata dallo Stato alla Regione Valle D'Aosta. Con la legge regionale n. 8/2020, invece, la Valle d'Aosta prevede di destinare al trattamento economico del personale impegnato nell'emergenza, risorse di importo di gran lunga superiore a quello consentito, anche in un'ottica di omogeneità dei trattamenti, dalle richiamate disposizioni statali.

Quanto sopra in deroga, oltre che all'art. 23, comma 2, decreto legislativo n. 75/2017, anche alla normativa contrattuale, cui è riservata la disciplina del rapporto di lavoro del personale privatizzato, ivi compreso il relativo trattamento economico.

Si palesa, quindi, la non coerenza di tali previsioni regionali con le finalità del predetto decreto-legge n. 34/2020 e con quelle del precedente decreto-legge n. 18/2020 e la loro incompatibilità con l'attuale sistema di determinazione dei trattamenti economici previsti, in linea generale, dalla contrattazione collettiva a cui è riservata la relativa disciplina.

Per le esposte motivazioni, si ritiene che gli articoli 14, 15 e 22, della legge regionale della Valle d'Aosta n. 8 del 2020 siano incostituzionali per violazione dei limiti delle competenze statutarie e dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile, con riferimento agli articoli 40 e ss del decreto legislativo n. 165/2001, nonché per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione in



quanto in contrasto con le finalità perequative e di omogeneizzazione dei trattamenti tra operatori del settore sanitario operanti in ambito nazionale ed esposti al medesimo rischio, ed altresì per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione con riguardo alla violazione degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, fissati dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017 e successive modificazioni e perseguiti anche nel periodo emergenziale dal complesso delle misure introdotte dal legislatore nazionale, di cui al decreto-legge n. 34/2020 (art. 2, comma 6, lettere a), b)), convertito, con modificazioni, in legge n. 77/2020, ed al precedente decreto-legge n. 18/2020 (art. 1, comma 2), convertito in legge n. 27/2020.

4. Illegittimità dell'art. 46 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 8/2020 per violazione dei limiti delle competenze statutarie e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile, con riferimento agli articoli 40 e ss. del decreto legislativo n. 165/2001.

L'art. 46 della legge regionale in questione dispone che al personale, regionale e degli enti locali, compreso quello degli Uffici stampa, che abbia prestato a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa presso la struttura regionale di primo livello denominata Dipartimento protezione civile e Vigili del fuoco, nei mesi di marzo e aprile 2020, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, spetta un'indennità di disagio *una tantum*, pari a 20 euro lordo busta, per ogni giornata effettivamente lavorata nel predetto periodo. L'art. 46, disciplinando il trattamento economico del personale della regione, presenta anch'esso i medesimi profili di illegittimità costituzionale già illustrati con riguardo agli articoli 14, 15 e 22.

In particolare, anche l'art. 46 interviene su aspetti, come quelli del trattamento economico del personale dipendente della regione e degli enti regionali, che sono riservati, per costante insegnamento del giudice delle leggi, alla competenza esclusiva dello Stato in quanto attinenti all'ordinamento civile, violando, comunque, le disposizioni degli articoli 40 e ss del decreto legislativo n. 165/2001 che riconducono la disciplina del rapporto di lavoro pubblico privatizzato al codice civile ed alla contrattazione collettiva. Al riguardo, si evidenzia che, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001, le disposizioni del medesimo decreto legislativo n. 165/2001 - come quelle della legge delega 421 del 1992 - vengono espressamente elevate al rango di principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e, come tali, si impongono anche alle regioni a statuto speciale (*ex multis* Corte costituzionale, sentenze n. 189/2007, n. 160/2017 e n. 81/2019).

Per le esposte motivazioni, si impugna la legge regionale della Valle d'Aosta n. 8 del 2020, limitatamente all'art. 46, per violazione dei limiti delle competenze statutarie e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile, con riferimento agli articoli 40 e ss. del decreto legislativo n. 165/2001.

5. Illegittimità degli articoli 77, commi 1 e 2 lettere a), b), c), e) e f), della legge della Regione Valle d'Aosta n. 8 del 2020, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, con riferimento agli articoli 30, comma 1, e 36 del decreto legislativo n. 50/2016.

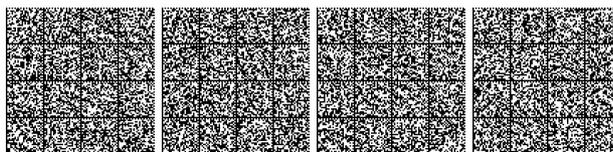
L'art. 77 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta n. 8 del 2020 reca disposizioni che violano i limiti statutari posti al legislatore regionale nella disciplina dei contratti pubblici, nonché l'art. 117, secondo comma 2, lettera e), della Costituzione.

In particolare, l'art. 77, comma 1, prevede che le misure di semplificazione della legge regionale in questione debbano applicarsi alle procedure avviate dal 14 luglio e fino al 31 dicembre 2020, ponendosi in contrasto con la normativa statale che, in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia (art. 1 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76) e sopra soglia (art. 2, decreto-legge n. 76/2020), introduce una diversa disciplina di accelerazione che si applica alle procedure di affidamento e alla disciplina dell'esecuzione del contratto, qualora la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente siano adottati entro il 31 luglio 2021.

L'art. 77, comma 2, della legge regionale n. 8/2020 stabilisce l'applicazione di modelli procedurali di affidamento in contrasto con le modalità di affidamento dei contratti c.d. sottosoglia disciplinate nell'art. 1, comma 2, lettere a) e b), del decreto-legge n. 76 del 2020 e nelle disposizioni dell'art. 36 del decreto legislativo n. 50 del 2016.

Sempre il comma 2, lettere a), b), c), e) e f), dell'art. 77, prevede la «individuazione degli operatori economici da valutare prioritariamente tra quelli con sede legale o operativa in Valle d'Aosta, attingendo dagli elenchi di operatori economici già formati o a seguito di indagine di mercato». Ciò configura un trattamento di favore per gli operatori radicati nel territorio regionale, determinando un ostacolo alla concorrenza, in quanto, consentendo una riserva di partecipazione, altera la *par condicio* fra gli operatori economici interessati all'appalto.

Si rappresenta che, in base alla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, le disposizioni «regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e [...] le regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme (tra le tante, sentenze n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 328 del 2011,



n. 411 e n. 322 del 2008)» (cfr: sentenza n. 39 del 2020); ciò vale «anche per le disposizioni relative ai contratti sotto soglia (sentenze n. 263 del 2016, n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007), [...] senza che rilevi che la procedura sia aperta o negoziata (sentenza n. 322 del 2008)» (in tal senso, sentenza n. 39 del 2020).

La disposizione regionale non risulta coerente con il disposto di cui all'art. 36 del decreto legislativo n. 50/2016, secondo cui l'affidamento degli appalti deve avvenire «nel rispetto del criterio di rotazione degli inviti», individuando gli operatori economici «sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici», senza prevedere alcuna indicazione di provenienza o svolgendo indagini di mercato senza alcuna limitazione territoriale.

Inoltre, la disposizione si pone anche in contrasto con l'art. 30, comma 1, del decreto legislativo n. 50/2016, che «impone il rispetto dei principi di libera concorrenza e non discriminazione», laddove prevede che le stazioni appaltanti, ai fini dell'aggiudicazione dei contratti di lavori, servizi o forniture, possono consultare prioritariamente gli operatori economici aventi sede legale o operativa nel territorio regionale.

Dall'esame delle norme richiamate, si evince che la norma regionale in esame - dalla *ratio* simile ad una legge regionale recentemente scrutinata negativamente da codesta ecc.ma Corte con la sentenza del 5 maggio 2020, n. 98 - introduce una possibile riserva di partecipazione a favore degli operatori economici con sede nel territorio della Regione Valle d'Aosta, non consentita dalla legge statale, con discriminazione degli operatori economici in base alla territorialità.

Nella pronuncia sopra richiamata, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha osservato che l'esistenza di una sede operativa prossima al luogo di esecuzione della prestazione «può essere richiesta solo in relazione a particolari modalità di esecuzione della specifica prestazione (...) non in modo generalizzato e valevole per tutti i contratti» (Corte costituzionale, sentenza 5 maggio 2020, n. 98).

La disposizione regionale, pertanto, potrebbe impedire un confronto competitivo tra gli operatori economici e rivelarsi lesiva del principio di non discriminazione e di parità di trattamento in quanto, consentendo una riserva di partecipazione, altera la *par condicio* fra gli operatori economici interessati all'appalto.

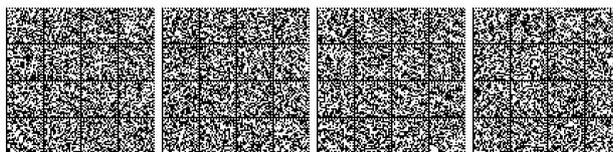
In sostanza, la norma, nel permettere alle stazioni appaltanti di valutare con preferenza le offerte economiche delle imprese con sede legale o operativa in Valle d'Aosta, determina il mancato rispetto dei criteri generali previsti per la selezione delle imprese da invitare.

La norma, pertanto, nel riservare un trattamento di favore per le imprese radicate nel territorio regionale è di ostacolo alla concorrenza, alterando la *par condicio* fra gli operatori economici e determinando una «limitazione della concorrenza che non è giustificata da alcuna ragione se non quella - vietata - di attribuire una posizione di privilegio alle imprese del territorio per favorire l'economia regionale» (Corte costituzionale, sentenza 5 maggio 2020, n. 98).

Secondo la giurisprudenza costituzionale in materia di appalti pubblici gli aspetti relativi alle procedure di selezione e ai criteri di aggiudicazione «sono riconducibili alla tutela della concorrenza» (Corte costituzionale, sent. n. 320 del 2008 e n. 401 del 2007), di esclusiva competenza del legislatore statale, ragion per cui le regioni, anche ad autonomia speciale, non potrebbero «prevedere in materia una disciplina difforme da quella statale» (Corte costituzionale, sent. n. 263 del 2016; n. 36 del 2013 e n. 328 del 2011). Si rappresenta che l'art. 2 del decreto legislativo n. 50/2016, con riferimento alle competenze legislative di Stato, regioni e province autonome prevede, al secondo comma, che le regioni a statuto ordinario esercitano le proprie funzioni nelle materie di competenza regionale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e, al terzo comma, che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano debbano adeguare la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione.

Dall'esame dello statuto speciale per la Valle d'Aosta - legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, non si evince la possibilità di derogare alle disposizioni del codice dei contratti pubblici. Peraltro, l'art. 10 della legge della Regione autonoma della Valle d'Aosta 2 agosto 2016, n. 16, recante «Disposizioni in materia di contratti pubblici. Modificazione alla legge regionale 19 dicembre 2014, n. 13», ha disposto, a far data dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 50/2016, l'abrogazione di ogni disposizione di legge regionale in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture incompatibile con la disciplina del codice dei contratti pubblici, con ciò denotando la volontà legislativa regionale di adeguarsi totalmente alle disposizioni del citato decreto legislativo n. 50/2016.

Inoltre, la giurisprudenza amministrativa ha sancito l'illegittimità della «(...) clausola presente nel bando di gara secondo cui ogni impresa concorrente deve dimostrare, in sede di prequalifica, la capacità di gestire i servizi mediante contratti di rete territoriali stipulati esclusivamente con soggetti già radicati sul territorio, o meglio, già presenti nel luogo dell'esecuzione dei servizi oggetto dell'appalto specifico, (che) introduce un limite inderogabile che estromette dalla procedura selettiva i soggetti interessati ad operare in loco ma che non sono già radicati sul territorio di riferimento e che costringe l'offerente a non avere altra scelta che avvalersi degli operatori di rete locali, già attivi in loco» (cfr: TAR Toscana, sezione III, 28 marzo 2020, n. 371).



La disposizione regionale è, quindi, invasiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, con riferimento agli articoli 30, comma 1, e 36 del decreto legislativo n. 50/2016.

6. *Illegittimità dell'art. 77, comma 5, della legge regionale n. 8/2020, che disciplina istituti afferenti l'esecuzione dei contratti violando i limiti statutari posti al legislatore regionale nella materia dei contratti pubblici e l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in riferimento agli articoli 106 e 107 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché prevede la possibilità di riservare un trattamento di favore per gli operatori radicati nel territorio regionale, alterando la par condicio fra gli operatori economici, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.*

L'art. 77, comma 5, della legge regionale n. 8/2020, stabilisce che, per i contratti pubblici in corso di esecuzione alla data di entrata della legge regionale, è consentita ogni modifica necessaria ad adeguare le modalità di esecuzione alla sopravvenuta normativa, statale e regionale, di contrasto e contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, anche ricorrendo a soluzioni tecniche e organizzative non previste dai documenti di gara e dal contratto, da ritenersi equivalenti, tenuto conto delle mutate condizioni, per la tutela della continuità del rapporto contrattuale ed il perseguimento delle finalità di pubblico interesse della stazione appaltante.

È previsto, poi, che, nell'autorizzare le modifiche, il responsabile unico del procedimento indica, ove necessario, il nuovo termine contrattuale.

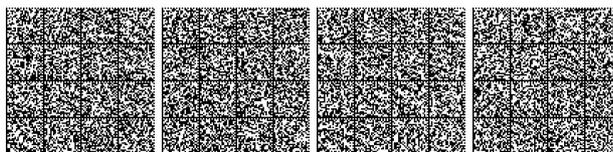
La previsione della legge regionale si discosta dalla disciplina di derivazione statale dettata con riferimento alle modifiche, connesse alla situazione emergenziale da COVID-19, nella fase esecutiva del contratto. Invero, l'art. 8, comma 4, del decreto-legge n. 76 del 2010, con riferimento ai lavori in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore del decreto, anche in deroga alle previsioni contrattuali, prevede: alla lettera a) misure che consentono di effettuare immediatamente il pagamento delle lavorazioni già realizzate al momento dell'entrata in vigore del decreto; alla lettera b) il rimborso dei conseguenti maggiori oneri sopportati dagli appaltatori a valere sulle somme a disposizione della stazione appaltante indicate nei quadri economici dell'intervento, ove necessario, utilizzando anche le economie derivanti dai ribassi d'asta; alla lettera c) che, ove il rispetto delle misure di contenimento in parola impedisca, anche solo parzialmente, il regolare svolgimento dei lavori, ovvero la regolare esecuzione dei servizi o delle forniture, ciò costituisce causa di forza maggiore, ai sensi dell'art. 107, comma 4, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

Si precisa che, qualora il rispetto delle misure di contenimento in parola impedisca di ultimare i lavori, i servizi o le forniture nel termine contrattualmente previsto, ciò costituisce circostanza non imputabile all'esecutore ai sensi del comma 5 del citato art. 107 ai fini della proroga di detto termine, ove richiesta e che, in considerazione della qualificazione della pandemia COVID-19 come «fatto notorio» e della cogenza delle misure di contenimento disposte dalle competenti Autorità, non si applicano, anche in funzione di semplificazione procedimentale, gli obblighi di comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione e le sanzioni previste dal terzo e dal quarto periodo del comma 4 dell'art. 107 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

Il comma 5 dell'art. 77 della legge regionale n. 8/2020 contrasta anche con le disposizioni a regime del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, che, agli articoli 106 e 107, prevede un'apposita disciplina con riguardo alla modifica dei contratti durante il periodo di efficacia (dove, tra l'altro, si prevedono soglie economiche oltre le quali le modifiche contrattuali non sono ammesse senza la previsione di indizione di una nuova gara) e sulla sospensione dell'esecuzione del contratto (nella quale, tra l'altro, sono dettate apposite disposizioni in relazione ai compiti del RUP).

Si ritiene, quindi, che la legge della Regione Valle d'Aosta n. 8 del 2020, sia incostituzionale limitatamente alla disposizione di cui all'art. 77, comma 5, che disciplina istituti afferenti l'esecuzione dei contratti violando i limiti statutari posti al legislatore regionale nella disciplina dei contratti pubblici e l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in materia di tutela della concorrenza, con riferimento agli articoli 106 e 107 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché prevede la possibilità di riservare un trattamento di favore per gli operatori radicati nel territorio regionale, alterando la *par condicio* fra gli operatori economici, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

7. *Illegittimità dell'art. 78 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 8 del 2020, limitatamente al comma 2, lettere c) e d), comma 3, lettera a), nella parte in cui estende l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica al di fuori delle ipotesi di cui al punto A.2 dell'allegato A al decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017, comma 4, lettere b), c) e d), comma 6, lettere b) e c), per violazione degli articoli 2 e 3 dello statuto speciale, dell'art. 9 della Costituzione, nonché dell'art. 117, secondo comma, lettere s) e m), della Costituzione, stante il contrasto delle disposizioni censurate con gli articoli 21 e 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché*



con la disciplina statale che indica le ipotesi di esonero dai predetti titoli autorizzatoci (art. 149 del predetto codice di settore; decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017; art. 181, comma 3, del decreto-legge n. 34 del 2020; art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 76 del 2020).

L'art. 78 della legge regionale n. 8/2020, recante «Modalità per la realizzazione di interventi edilizi», contiene disposizioni che, non garantendo a tutti i beni culturali il regime di tutela previsto dal codice dei beni culturali e del paesaggio, si pongono in contrasto con i limiti alla potestà legislativa regionale.

Il suddetto articolo prevede, in particolare, una disciplina semplificata per la realizzazione di opere e interventi edilizi necessari a conformare le modalità di esercizio delle attività alle esigenze sanitarie di contrasto e di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 per le strutture ricettive alberghiere ed extralberghiere, i complessi ricettivi all'aperto, gli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, gli agriturismi, le attività artigianali, industriali e commerciali e le opere di interesse pubblico, consentendo la deroga alla legge regionale urbanistica e di pianificazione territoriale n. 11 del 1998, ai relativi provvedimenti attuativi, ai piani regolatori e ai regolamenti comunali.

Il comma 2 del medesimo articolo stabilisce alcune condizioni per l'esecuzione di tali interventi in deroga, tra cui, alla lettera c), il rispetto delle discipline vigenti in relazione agli edifici classificati come «monumento» dai PRG, fatta salva la delega ai comuni per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, di cui all'art. 3 della legge regionale n. 18 del 1994, relativamente agli edifici classificati come «monumento» dai PRG.

La lettera d) dello stesso comma prevede, poi, il non assoggettamento ai pareri e alle autorizzazioni paesaggistiche, di cui al citato art. 3 della legge regionale n. 18 del 1994, degli interventi indicati ai commi 3, 4, 6, 7 e 8 dello stesso art. 78.

Gli interventi elencati dalle predette norme rivestono carattere sia temporaneo che permanente (*cf.*, in particolare, gli interventi di cui ai commi 3 e 7) e soltanto alcune tra le tipologie indicate sono riconducibili alle fattispecie previste dall'allegato A («Interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica») al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, «Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata», ovvero dall'art. 10, comma 5, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76.

Ciò posto, si rappresenta, in via generale, che:

(i) la clausola - contenuta all'art. 78, comma 2, lettera c), della legge in esame - che fa salva la sola disciplina di tutela degli edifici classificati come «monumento» dal PRG non sembra idonea a garantire la piena applicazione a tutti i beni culturali, indipendentemente da tale classificazione, del regime di tutela previsto dalla parte II del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;

(ii) per i beni paesaggistici, non è consentito alle regioni, anche a statuto speciale, individuare ulteriori tipologie di interventi sottratte al regime autorizzatorio, in aggiunta o in difformità rispetto a quanto previsto dalla disciplina statale.

Si osserva, preliminarmente, che, in base all'art. 2 dello statuto, la regione è titolare di potestà legislativa in materia di urbanistica (lettera g) e di tutela del paesaggio (lettera q), ma è chiamata a esercitare tale potestà «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

Tra queste ultime, per quel che occupa, rilevano quelle poste dalla legislazione statale nel cui novero è ricompreso il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

D'altro canto, l'art. 3 del medesimo statuto attribuisce alla regione la «potestà di emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica (...) per adattare alle condizioni regionali», in materia di «antichità e belle arti» (lettera m), ma sempre «entro i limiti indicati nell'articolo precedente».

Il legislatore nazionale, nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva in materia, si è fatto carico delle necessità connesse alla situazione emergenziale dovuta alla diffusione del virus COVID-19 prevedendo, con l'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020, un'eccezione al regime autorizzatorio, senza tuttavia contemplare alcuna rimessione, in capo alle regioni a statuto speciale, di potestà legislative al riguardo.

Nel dettaglio, con il citato art. 10, comma 5, decreto-legge n. 76/2020, il legislatore ha previsto che «Non è subordinata alle autorizzazioni di cui agli articoli 21, 106, comma 2-bis, e 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, la posa in opera di elementi o strutture amovibili sulle aree di cui all'art. 10, comma 4, lettera g), del medesimo codice, fatta eccezione per le pubbliche piazze, le vie o gli spazi aperti urbani adiacenti a siti archeologici o ad altri beni di particolare valore storico o artistico».



La suddetta disposizione riprende e stabilizza la norma temporanea già introdotta all'art. 181, comma 3, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, in base al quale: «Ai soli fini di assicurare il rispetto delle misure di distanziamento connesse all'emergenza da COVID-19, e comunque non oltre il 31 ottobre 2020, la posa in opera temporanea su vie, piazze, strade e altri spazi aperti di interesse culturale o paesaggistico, da parte dei soggetti di cui al comma 1, di strutture amovibili, quali *dehors*, elementi di arredo urbano, attrezzature, pedane, tavolini, sedute e ombrelloni, purché funzionali all'attività di cui all'art. 5 della legge n. 287 del 1991, non è subordinata alle autorizzazioni di cui agli articoli 21 e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.».

Il regime degli interventi soggetti ad autorizzazione paesaggistica rientra nel novero delle norme di grande riforma economico sociale e spetta soltanto allo Stato individuare le esclusioni di cui si discorre, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

Lo Stato ha, peraltro, già assicurato la dovuta considerazione alle esigenze di partecipazione delle regioni e delle autonomie locali nella definizione degli interventi sottratti all'autorizzazione paesaggistica, atteso che il regolamento approvato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017 è stato concertato previamente mediante l'acquisizione dell'intesa della Conferenza unificata, come attestato nelle premesse del medesimo atto.

La lettera *c*) del comma 2 dell'art. 78 della legge regionale in esame, laddove fa salva la delega ai comuni per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, di cui all'art. 3 della legge regionale n. 18 del 1994, relativamente agli edifici classificati come «monumento» dai PRG, e la lettera *d*) del medesimo comma, che prevede che non sono assoggettati ai pareri e alle autorizzazioni paesaggistiche di cui all'art. 3 della legge regionale n. 18 del 1994 gli interventi indicati ai commi 3, 4, 6, 7 e 8 - e, conseguentemente, i commi 3, 4, 6, 7 e 8, nei termini che meglio si diranno - si pongono in contrasto con gli articoli 2 e 3 dello statuto speciale e con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, atteso che la disciplina di tutela dei beni culturali contenuta nel relativo codice (e, in particolare, nell'art. 21), si impone alla regione, sfornita di potestà legislativa primaria al riguardo, mentre la disciplina concernente l'autorizzazione paesaggistica, di cui all'art. 146 del medesimo codice, incluse le ipotesi di esonero dal predetto titolo abilitativo previste dalla normativa statale, è annoverabile tra le norme fondamentali di riforma economico sociale.

A tale ultimo riguardo, codesta ecc.ma Corte ha statuito che «La procedura di autorizzazione paesaggistica disciplinata dalla normativa statale, non derogabile da parte della regione, è volta a stabilire proprio se un determinato intervento abbia o meno un impatto paesaggistico significativo» e che la qualificazione, da parte della regione, di taluni interventi come paesaggisticamente irrilevanti «si pone, dunque, in contrasto con il richiamato art. 146, oltre che con l'art. 149 del medesimo codice dei beni culturali e del paesaggio - che individua tassativamente le tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di autorizzazione paesaggistica» (Corte costituzionale n. 189 del 2016).

Anche a voler ammettere astrattamente una possibilità della Regione di intervenire, tale intervento dovrebbe limitarsi a recepire fedelmente le disposizioni statali vigenti, peraltro concertate con le regioni, secondo quanto sopra detto. Infatti, solo le disposizioni regionali che rispecchiano il contenuto della disciplina statale possono considerarsi non affette da illegittimità costituzionale, poiché spetta esclusivamente al legislatore statale individuare quegli interventi che, pur incidendo su beni vincolati, sono esonerati dall'autorizzazione paesaggistica, in quanto si configurano come attività di gestione e manutenzione ordinaria, prevista e autorizzata dalla normativa vigente in materia (Corte costituzionale, sentenza n. 201 del 2018). Senonché, non tutti gli interventi di cui ai commi 3, 4, 6, 7 e 8, dell'art. 78 della legge regionale n. 8/2020 - alcuni dei quali aventi carattere temporaneo, altri permanente - risultano riconducibili a quelli esentati dalle disposizioni statali vigenti.

Quanto agli interventi aventi carattere permanente - che sono quelli che, in ragione della loro dimensione temporale, risultano maggiormente impattanti sul paesaggio - a venire in rilievo è il citato comma 3, il quale prevede interventi edilizi su fabbricati esistenti, che si sostanziano in:

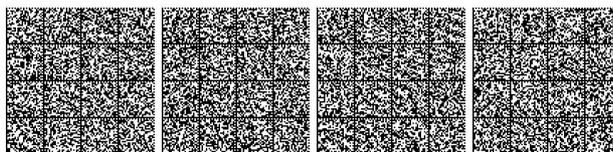
a) adeguamento degli accessi [1) trasformazione di una finestra in porta; 2) ampliamento di porta esistente; 3) inserimento di nuova apertura su parete esterna];

b) diversa suddivisione interna o diverso uso dei locali, altre opere interne.

Il comma 7 del medesimo art. 78 sancisce, poi, che gli interventi di cui al comma 3 sono assentiti anche per le opere pubbliche.

Degli interventi elencati al comma 3 soltanto alcuni risultano riconducibili alle fattispecie previste dal citato allegato A al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31.

Il riferimento è a quelli di cui al comma 3, lettera *b*), ossia agli interventi edilizi di «diversa suddivisione interna o diverso uso dei locali, altre opere interne». Questi interventi appaiono, invero, rapportabili alla fattispecie di cui al punto A.1. del citato allegato A, decreto del Presidente della Repubblica n. 31/2017, concernente le «opere interne che non alterano l'aspetto esteriore degli edifici, comunque denominate ai fini urbanistico-edilizi, anche ove comportanti mutamento della destinazione d'uso».



La realizzazione di aperture è, invece, esonerata dall'autorizzazione paesaggistica nei soli casi di cui alla lettera A.2 dell'allegato A, ed è invece soggetta all'autorizzazione paesaggistica semplificata laddove rientri nelle fattispecie di cui alle lettere B.2 e B.3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017.

Quanto agli interventi che rivestono carattere temporaneo, il comma 4 dell'art. 78 della legge regionale n. 8/2020 ne prevede alcuni finalizzati al mantenimento della capacità ricettiva, nei limiti prescritti dalle autorizzazioni igienico-sanitarie, ove esistenti, delle strutture ricettive alberghiere, extralberghiere, dei complessi ricettivi all'aperto, degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande e degli agriturismi, aventi carattere temporaneo sino al 30 aprile 2022. Si tratta, in particolare:

a) degli interventi di ampliamento temporaneo della superficie di somministrazione mediante installazione di allestimenti esterni, immediatamente rimovibili, privi di platee e strutture rigide di tamponamento o copertura;

b) degli interventi di ampliamento temporaneo della superficie di somministrazione mediante installazione di allestimenti esterni, non immediatamente rimovibili, comprendenti platee e strutture rigide di tamponamento o copertura;

c) dell'utilizzo temporaneo di locali contigui o nell'immediata prossimità dell'esercizio senza che ciò costituisca mutamento di destinazione d'uso;

d) per i rifugi, case per ferie, ostelli della gioventù e *dortoirs* o posti tappa escursionistici, della posa di attendamento nell'area esterna di pertinenza;

e) per i rifugi, le case per ferie, ostelli della gioventù e *dortoirs* o posti tappa escursionistici e i complessi ricettivi all'aperto, installazione di servizi igienici mobili.

Degli interventi elencati al comma 4, quelli di cui alla lettera a) risultano riconducibili alla fattispecie di cui al punto A.17 del citato allegato A, decreto del Presidente della Repubblica n. 31/2017, concernente le «installazioni esterne poste a corredo di attività economiche quali esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, attività commerciali, turistico-ricettive, sportive o del tempo libero, costituite da elementi facilmente amovibili quali tende, pedane, paratie laterali frangivento, manufatti ornamentali, elementi ombreggianti o altre strutture leggere di copertura, e prive di parti in muratura o strutture stabilmente ancorate al suolo».

Tutti gli altri interventi non sono, invece, esonerati dall'autorizzazione paesaggistica. In particolare, gli interventi di cui all'art. 78, comma 4, lettera b), non sono riconducibili alla fattispecie prevista dall'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020, anche ove realizzati presso le aree cui siffatto articolo fa riferimento (pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi urbani di interesse artistico o storico, fatta eccezione per le pubbliche piazze, le vie o gli spazi aperti urbani adiacenti a siti archeologici o ad altri beni di particolare valore storico o artistico), atteso che la norma regionale si riferisce a opere non facilmente rimovibili, mentre quella statale richiede l'amovibilità dei manufatti al fine di escludere la necessità dei titoli autorizzatori.

Il comma 6 dell'art. 78 prevede, poi, interventi finalizzati al rispetto delle misure di sicurezza prescritte per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 per le attività produttive di tipo artigianale, industriale e commerciale, aventi carattere temporaneo sino al 30 aprile 2022, quali:

a) ampliamento temporaneo della superficie dell'esercizio assentito mediante installazione di allestimenti esterni, immediatamente rimovibili, privi di platee e strutture rigide di tamponamento o copertura e, limitatamente alle attività produttive di tipo artigianale e industriale, di servizi igienici mobili;

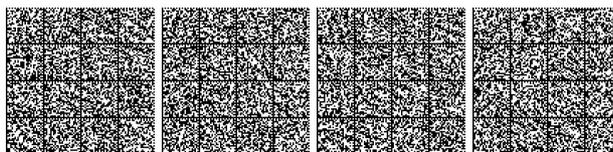
b) ampliamento temporaneo della superficie dell'esercizio assentito mediante installazione di allestimenti esterni, non immediatamente rimovibili, comprendenti platee e strutture rigide di tamponamento o copertura rimovibili;

c) ampliamento temporaneo della superficie dell'esercizio mediante utilizzo temporaneo dei locali contigui o nell'immediata prossimità dell'attività senza che ciò costituisca mutamento di destinazione d'uso.

Per gli interventi di cui al comma 6, il comma 7 dell'art. 78 prevede che sono assentiti anche per le opere pubbliche.

Degli interventi elencati al comma 6, quelli di cui alla lettera a) risultano riconducibili alla fattispecie di cui al punto A.17 del citato allegato A, decreto del Presidente della Repubblica n. 31/2017, concernente le «installazioni esterne poste a corredo di attività economiche quali esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, attività commerciali, turistico-ricettive, sportive o del tempo libero, costituite da elementi facilmente amovibili quali tende, pedane, paratie laterali frangivento, manufatti ornamentali, elementi ombreggianti o altre strutture leggere di copertura, e prive di parti in muratura o strutture stabilmente ancorate al suolo».

Tutti gli altri interventi non sono, invece, esonerati dall'autorizzazione paesaggistica. In particolare, gli interventi di cui al comma 6, lettera b), non sono riconducibili alla fattispecie prevista dall'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020, anche ove realizzati presso le aree cui siffatto articolo fa riferimento (pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi urbani di interesse artistico o storico, fatta eccezione per le pubbliche piazze, le vie o gli spazi aperti



urbani adiacenti a siti archeologici o ad altri beni di particolare valore storico o artistico), atteso che la norma regionale si riferisce a opere non facilmente rimovibili, mentre quella statale richiede l'amovibilità dei manufatti al fine di escludere la necessità dei titoli autorizzatori.

Quindi, eccettuate le ipotesi innanzi dette di interventi riconducibili alle fattispecie previste dall'allegato A al decreto n. 31 del 13 febbraio 2017 - e che, dunque, in ragione di quanto innanzi detto, possono considerarsi non affette da illegittimità costituzionale - deve ribadirsi come le restanti risultino, invece, costituzionalmente illegittime per violazione delle norme fondamentali di riforma economico - sociale in materia di tutela del paesaggio. Non è, infatti, consentito alle regioni, anche a statuto speciale, individuare, con riferimento ai beni paesaggistici, ulteriori tipologie di interventi sottratte al regime autorizzatorio, in aggiunta o in difformità rispetto a quanto previsto dalla disciplina statale.

L'art. 78, comma 2, lettera c), legge regionale n. 8/2020, limitando la tutela dei beni culturali soltanto a quelli classificati come «monumento» negli strumenti urbanistici comunali, si pone, inoltre, in contrasto con la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione

L'art. 78 della legge regionale n. 8/2020 - quanto al comma 2, lettere c) e d); comma 3, lettera a), nella parte in cui estende l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica al di fuori delle ipotesi di cui al punto A.2 dell'allegato A al decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017; comma 4, lettere b), c) e d); comma 6, lettere b) e c) - è censurabile anche in quanto incide sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, materia riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione; infatti, come già evidenziato da codesta ecc.ma Corte nelle sentenze n. 207 del 2012 e n. 238 del 2013, le esigenze di uniformità della disciplina in tema di autorizzazione paesaggistica su tutto il territorio nazionale si impongono sull'autonomia legislativa delle regioni, alle quali non è pertanto consentito individuare altre tipologie di interventi realizzabili in assenza di autorizzazione paesaggistica, al di fuori di quelli tassativamente determinati ai sensi della normativa sopra richiamata.

È violato, infine, anche l'art. 9 della Costituzione, in base al quale il paesaggio costituisce valore costituzionale primario e assoluto (Corte costituzionale sentenza 378 del 2007), poiché la Regione, ampliando gli interventi sottratti all'autorizzazione paesaggistica, ha determinato l'abbassamento dei livelli di tutela posti a presidio dei beni paesaggistici.

Per le esposte ragioni, si impugna la legge della Regione Valle d'Aosta n. 8 del 2020, limitatamente all'art. 78, comma 2, lettere c) e d), comma 3, lettera a), nella parte in cui estende l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica al di fuori delle ipotesi di cui al punto A.2 dell'allegato A al decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017, comma 4, lettere b), c) e d), comma 6, lettere b) e c), per violazione degli articoli 2 e 3 dello Statuto speciale, dell'art. 9 della Costituzione, nonché dell'art. 117, secondo comma, lettere s) e m), della Costituzione, stante il contrasto delle disposizioni censurate con gli articoli 21 e 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché con la disciplina statale che indica le ipotesi di esonero dai predetti titoli autorizzatori (art. 149 del predetto codice di settore; decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017; art. 181, comma 3, del decreto-legge n. 34 del 2020; art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 76 del 2020).

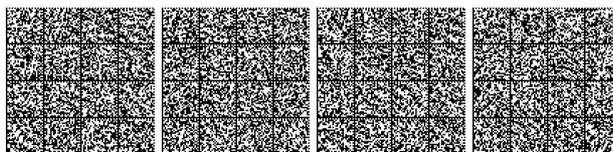
8. Illegittimità dell'art. 81, comma 3, della legge della Regione Valle d'Aosta n. 8 del 2020, per violazione dei limiti delle competenze statuarie e degli articoli 97 e 117, comma 2, lettera s) della Costituzione, in riferimento al comma 12 dell'art. 208 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Riguardo all'art. 81 della legge regionale n. 8/2020 emergono profili di incostituzionalità del comma 3 che stabilisce: «Sono inoltre prorogate di un anno, dalla data di originale scadenza, le autorizzazioni rilasciate ai sensi dell'art. 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), riguardanti le discariche per rifiuti speciali inerti, di titolarità pubblica, presenti nel territorio regionale, in scadenza entro il 31 dicembre 2020, previo adeguamento delle garanzie finanziarie da parte del gestore».

La suddetta disposizione nel prevedere, in via esclusiva, l'applicazione generica della proroga di un anno del regime autorizzativo degli impianti di smaltimento per rifiuti inerti di titolarità pubblica, contrasta con quanto espressamente stabilito dal comma 12 dell'art. 208 del decreto legislativo n. 152 del 2006 che, in prossimità della scadenza, non prevede proroghe, ma il rinnovo dell'autorizzazione a seguito dell'attivazione, da parte del gestore, di un determinato *iter* a cui segue lo svolgimento di un'istruttoria da parte della autorità competente, ove viene a sostanzinarsi la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela.

La norma regionale comporta, quindi, un abbassamento dei livelli di tutela dell'ambiente.

In particolare, la citata norma statale prevede che «Salva l'applicazione dell'art. 29-*octies* per le installazioni di cui all'art. 6, comma 13, l'autorizzazione di cui al comma 1 è concessa per un periodo di dieci anni ed è rinnovabile. A tale fine, almeno centottanta giorni prima della scadenza dell'autorizzazione, deve essere presentata apposita domanda alla regione che decide prima della scadenza dell'autorizzazione stessa. In ogni caso l'attività può essere proseguita fino alla decisione espressa, previa estensione delle garanzie finanziarie prestate».



Sempre in tale contesto, la stessa normativa statale primaria prevede, altresì, l'esecuzione di ispezioni e controlli i cui esiti costituiscono condizione di efficacia dell'autorizzazione all'esercizio della discarica come stabilito dall'art. 9 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36.

La disposizione regionale investe la materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato (*ex multis*, Corte costituzionale, sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009), nella quale rientra la disciplina della gestione dei rifiuti (Corte costituzionale, sentenza n. 249 del 2009), anche quando interferisca con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008).

Tale disciplina, «in quanto appunto rientrante principalmente nella tutela dell'ambiente, e dunque in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali» (sentenza n. 249 del 2009), con la conseguenza che, avendo riguardo alle diverse fasi e attività di gestione del ciclo dei rifiuti e agli ambiti materiali ad esse connessi, la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenze n. 58 del 2015, n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007).

Ne consegue che «non può riconoscersi una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente», anche se le regioni possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati, pur sempre nel rispetto della normativa statale di tutela dell'ambiente (sentenze n. 61 del 2009 e n. 285 del 2013) mentre, nel caso di specie, come già rilevato, la norma regionale comporta un abbassamento dei livelli di tutela ambientale.

Per le esposte ragioni, si impugna la legge della Regione Valle d'Aosta n. 8 del 2020, limitatamente all'art. 81, comma 3, per violazione dei limiti delle competenze statuarie e degli articoli 97 e 117, comma 2, lettera s) della Costituzione, in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», in riferimento al comma 12 dell'art. 208 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

9. Illegittimità dell'art. 91, commi 1 e 3, della legge regionale della Valle d'Aosta n. 8 del 2020, per violazione dei limiti delle competenze statutarie e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che affida allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, con riferimento agli articoli 7 e 36 del decreto legislativo n. 165/2001.

L'art. 91 della legge regionale in questione reca disposizioni urgenti in materia di comparto pubblico regionale e proroga di termini, prevedendo, al comma 1, che, limitatamente al 2020, in considerazione delle ulteriori necessità assunzionali funzionali a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e le relative ricadute socio-economiche, l'Amministrazione regionale, in deroga ai limiti assunzionali vigenti, è autorizzata ad effettuare assunzioni a tempo determinato nel limite della spesa teorica calcolata su base annua con riferimento alle unità di personale, anche di qualifica dirigenziale, cessate dal servizio nel 2019 e non sostituite e alle cessazioni programmate per l'anno 2020, fermo restando che le predette assunzioni possono essere effettuate soltanto a seguito delle cessazioni, a qualsiasi titolo, che determinano la relativa esigenza sostitutiva. La norma, nell'autorizzare l'amministrazione regionale, per l'anno 2020, ad effettuare assunzioni a tempo determinato, per esigenze sostitutive connesse alla gestione dell'emergenza da COVID-19, appare generica nella sua formulazione, non trovando, peraltro, riscontro nella normativa nazionale che, agli stessi fini, ha previsto misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza in parola, ivi incluso il ricorso ai contratti a termine, il cui utilizzo, tuttavia, viene riferito a determinati e circostanziati settori e categorie. Tali disposizioni regionali, ponendosi in contrasto con le disposizioni statali in materia di utilizzo del contratto a termine, di cui all'art. 36 del decreto legislativo n. 165/2001, la cui *ratio* è quella di prevenire un uso distorto del lavoro flessibile, determinano la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che affida allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile.

Il comma 3 del medesimo art. 91 prevede che, limitatamente al 2020, in considerazione delle ulteriori necessità assunzionali funzionali a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, gli enti locali, in forma singola o associata, in deroga ai limiti assunzionali vigenti, sono autorizzati a utilizzare forme di lavoro flessibile per sostituire il personale assente o cessato dal servizio o in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali richieste e per garantire l'erogazione dei servizi tra cui, in particolare, quelli domiciliari, semiresidenziali e residenziali rivolti a persone anziane e non autosufficienti o in condizioni di fragilità e quelli di polizia locale. La prevista autorizzazione normativa per il ricorso degli Enti locali a forme di lavoro flessibile per sostituire il personale assente o cessato dal servizio o in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali, al fine di garantire l'erogazione dei servizi domiciliari, semiresi-



denziali e residenziali rivolti a persone anziane e non autosufficienti o in condizioni di fragilità e quelli di polizia locale, non trova riscontro nella normativa nazionale di riferimento che, invero, con il fine di prevenire abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile, pone precisi limiti all'utilizzo delle relative tipologie contrattuali (*cf.* articoli 7 e 36 del decreto legislativo n. 165/2001). La previsione regionale di cui si discorre, che non trova riscontro neppure nella normativa nazionale emanata al fine di fronteggiare l'emergenza sanitaria da COVID-19, si pone conseguentemente in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Per le esposte motivazioni, si impugna la legge regionale della Valle d'Aosta n. 8 del 2020, limitatamente all'art. 91, commi 1, 2 e 3, per violazione dei limiti delle competenze statutarie e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che affida allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile, con riferimento agli articoli 7 e 36 del decreto legislativo n. 165/2001.

Per quanto sopra, si impugna la legge regionale della Valle d'Aosta n. 8/2020, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

P. Q. M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 10, 13, commi 1 e 2, 14, 15, 22, 46, 77, commi 1, 2, lettere a), b), c), e), f), 5, 78, comma 2, lettere c) e d), comma 3, lettera a), nella parte in cui estende l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica al di fuori delle ipotesi di cui al punto A.2 dell'allegato A al decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017, comma 4, lettere b), c) e d), comma 6, lettere b) e c), 81 comma 3, 91 commi 1, 2 e 3, della legge regionale della Valle d'Aosta n. 8/2020, per le motivazioni indicate nel ricorso, con le conseguenti statuizioni.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà estratto della delibera del Consiglio dei ministri in data 7 agosto 2020 con l'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le regioni.

Roma, 9 settembre 2020

L'Avvocato dello Stato: FEDELI

20C00250

N. 86

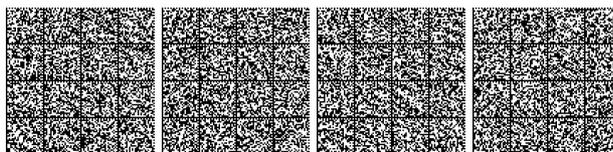
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 settembre 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Disposizioni per l'assunzione di personale in base alla sostenibilità finanziaria - Previsione che la Regione determina cumulativamente la spesa del personale della Giunta regionale e del Consiglio regionale - Previsione che, a partire dall'annualità 2020, i limiti della spesa del personale, ai fini di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, sono determinati ripartendo la spesa massima complessiva in misura proporzionale alla rispettiva spesa del personale registrata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato - Previsione che l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale e la Giunta regionale possono stipulare intese volte a definire diverse forme di riparto per il rispettivo utilizzo della capacità assunzionale della Regione.

– Legge della Regione Veneto 24 luglio 2020, n. 29 (Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale della Regione del Veneto), art. 1.

Ricorso *ex art.* 127, comma 1, della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi, 12

nei confronti della Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto del 24 luglio 2020, n. 29, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della predetta Regione 24 luglio 2020, n. 110, recante «Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale della Regione Veneto», quanto all'art. 1, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. 1), e terzo comma, della Costituzione.



In data 24 luglio 2020, nel Bollettino Ufficiale della Regione Veneto n. 110, è stata pubblicata la legge regionale 24 luglio 2020, n. 110, recante «Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale della Regione Veneto».

Con la legge in esame, la Regione Veneto ha inteso recare disposizioni in materia di assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni definita sulla base di criteri di sostenibilità finanziaria ed in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale dal decreto-legge, convertito, n. 34 del 2019, al fine di procedere alle assunzioni di personale a tempo indeterminato a decorrere dall'anno 2020.

L'art. 1 della predetta legge, in particolare, intitolato «Disposizioni per l'assunzione di personale in base alla sostenibilità finanziaria», reca le seguenti disposizioni:

il primo comma prevede che al fine di dare attuazione all'art. 33, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, la Regione determina cumulativamente la spesa del personale della Giunta regionale e del Consiglio regionale come, allo stato, definita dall'art. 2, comma 1, lett. a) del decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la funzione pubblica, del 3 settembre 2019;

il secondo comma prevede che a partire dall'annualità 2020, al fine di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i rispettivi piani triennali dei fabbisogni di personale applicabili rispettivamente alla Giunta e al Consiglio, i limiti di spesa del personale sono determinati ripartendo la spesa massima complessiva determinata in applicazione del decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la funzione pubblica, di cui al comma 1, in misura proporzionale alle rispettive spese di personale registrate nell'ultimo rendiconto della gestione approvato, stabilendo altresì che Giunta e Consiglio applicano l'art. 5 del medesimo decreto con riparto ciascuno alla propria spesa di personale registrata nel 2018;

il terzo comma prevede che l'Ufficio di presidenza del Consiglio e la Giunta possono stipulare intese volte a definire forme di riparto per il rispettivo utilizzo delle capacità assunzionali della regione nel rispetto del limite di spesa di cui al comma 2.

Le anzidette disposizioni eccedono le competenze regionali e si prestano, pertanto, a censure di illegittimità costituzionale, per i seguenti,

MOTIVI

Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. I) e terzo comma, della Costituzione.

L'impugnata legge regionale interviene in materia di facoltà assunzionali delle regioni a statuto ordinario in violazione degli inderogabili criteri previsti dalla normativa statale di riferimento introdotti dall'art. 33, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2019, convertito dalla legge n. 58 del 2019, e attuati con il successivo decreto in data 3 settembre 2019 del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (in *Gazzetta Ufficiale* 4 novembre 2019, n. 258).

Al riguardo, giova preliminarmente osservare che Giunta e Consiglio regionali dispongono di forme di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile.

A conferma dell'evidente separatezza ed autonomia dei due organi, si evidenzia che, in materia di gestione delle risorse umane, Consiglio regionale e Giunta regionale:

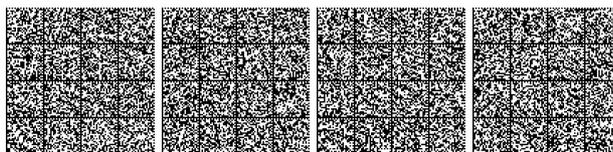
hanno autonomi ruoli e distinte dotazioni organiche del personale;

predispongono differenti piani triennali dei fabbisogni del personale di cui all'art. 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001;

procedono all'emanazione ed allo svolgimento di separate procedure concorsuali per il reclutamento di personale a tempo indeterminato;

definiscono con criteri disgiunti ed alimentano in maniera autonoma i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale di propria competenza, sia di livello dirigenziale sia non dirigenziale.

L'impugnata legge regionale, nello statuire per un verso un criterio di uniformità di calcolo che si sostanzia nella cumulabilità della spesa relativa al personale dei due diversi organi, e per altro verso una proporzionale ripartizione delle risorse da destinare alle facoltà assunzionali distintamente tra Giunta e Consiglio regionale, introduce una disciplina che è all'evidenza non prevista né consentita da quella statale innanzi richiamata. Sulla base di quest'ultima, invero, le Regioni a statuto ordinario possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato sino ad una



spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, anche differenziata per fascia demografica, delle medie delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati.

Il summenzionato decreto ministeriale del 3 settembre 2019, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, all'art. 2, comma 1, lett. a) e b), ha puntualmente definito le tipologie da ricomprendere, rispettivamente, tra la «spesa di personale» e le «entrate correnti».

In particolare, per le entrate correnti sono da prendere in considerazione nella base di calcolo per la definizione dei valori soglia quelle rientranti negli accertamenti relativi ai Titoli I, II e III, le quali sono costituite dalle entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa (imposte, tasse, tributi speciali e altre entrate proprie) di cui all'allegato 13/1 al decreto legislativo n. 118 del 2011, previsto dall'art. 15, comma 2, del medesimo decreto.

Inoltre, tenuto conto che la Giunta regionale e il Consiglio regionale hanno, tra l'altro, separate dotazioni organiche e distinti ruoli del personale, non appare sostenibile che nell'ambito dell'autonomia di bilancio comunemente propria delle assemblee legislative regionali il predetto Consiglio regionale possa conseguire entrate correnti rientranti nel Titolo I; con ciò facendo venir meno una importante componente di tali entrate che costituiscono, invece, un elemento contabile-finanziario fondamentale e non modificabile nel rapporto con la spesa complessiva del personale, ai fini della definizione dei valori soglia utilizzabili per le nuove assunzioni.

Da ciò consegue l'esclusione dall'ambito di applicazione dell'art. 33, comma 1, del decreto-legge n. 34 del 2019 delle assemblee legislative regionali per effetto della propria autonomia di bilancio ed in assenza di entrate di cui al Titolo I.

La definizione dei predetti valori soglia operata dalla Regione Veneto anche per il Consiglio regionale, con valori delle entrate correnti non omogenei e corrispondenti a quelli indicati dall'articolo 2, comma 1 del citato decreto ministeriale del 3 settembre 2019 (Titoli I, II e III), determinerebbe il venir meno della certezza della sostenibilità finanziaria a regime della spesa di personale e del rispetto degli equilibri di bilancio, elementi che costituiscono principi cardine in materia di capacità assunzionali delle regioni.

Alla luce delle predette considerazioni, è dunque evidente che le disposizioni regionali qui in contestazione contrastano sia con l'art. 117, comma secondo, lettera I) della Costituzione, il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile, e quindi i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile, sia con il terzo comma del medesimo articolo, in materia di coordinamento della finanza pubblica, cui la regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

La rilevata illegittimità costituzionale delle disposizioni recate dall'art. 1 dell'impugnata legge regionale comporta *ex se*, in via derivata, la caducazione degli ulteriori due articoli di cui la legge consta, aventi rispettivamente ad oggetto la clausola di neutralità finanziaria e l'entrata in vigore.

Per i suesposti motivi, il Presidente del Consiglio dei ministri, in conformità alla delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 10 settembre 2020, propone il presente ricorso ai fini dell'accoglimento delle seguenti conclusioni

P. Q. M.

Voglia codesta eccellentissima Corte Costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto del 24 luglio 2020, n. 29, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della predetta Regione 24 luglio 2020, n. 110, recante «Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale della Regione Veneto», quanto all'art. 1, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. I), e terzo comma, della Costituzione, con le conseguenti statuizioni.

Unitamente all'originale notificato del presente ricorso, si depositerà copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 10 settembre 2020, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 18 settembre 2020

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: DI MARTINO



n. 87

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 settembre 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Modifiche alla legge regionale n. 9 del 2020 - Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Utilizzo dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) - Interventi finanziari per contrastare l'aggravarsi delle difficoltà finanziarie del sistema delle microimprese, piccole e medie imprese abruzzesi - Previsto finanziamento del Fondo per il Micro credito attraverso l'utilizzo delle risorse europee, come quantificate nella Delibera della Giunta regionale n. 260 del 2020.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Modifiche alla legge regionale n. 9 del 2020 - Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Previsione che la Giunta regionale, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, promuove iniziative "Compra abruzzese" finalizzate ad incentivare l'offerta e l'acquisto dei prodotti del territorio regionale.

– Legge della Regione Abruzzo 9 luglio 2020, n. 16 ("Modifiche alla legge regionale 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) in attuazione del principio di leale collaborazione e ulteriori disposizioni"), art. 1, comma 1, lettere *a)* e *d)*.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione, del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege*, dall'Avvocatura generale dello Stato, (C.F. 80224030587), per il ricevimento degli atti FAX 06-96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12 domicilia;

Contro Regione Abruzzo, in persona del Presidente *pro tempore*, dott. Marco Marsilio, con sede in L'Aquila, via Leonardo da Vinci n. 6 - cap 67100;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 (rubricato «modifiche all'art. 2 della legge regionale n. 9/2020») comma 1, lettera *a)* e *d)* della legge regionale n. 16/2020 del 9 luglio 2020, pubblicata nel BUR n. 104 del 15 luglio 2020 recante «Modifiche alla legge regionale 6 aprile 2020 n. 9» (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID 19) giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 3 settembre 2020.

Si premette che già pende, innanzi codesta Corte (rg. n. 52/20202), ricorso avverso la legge regionale n. 9/2020 recante «Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID 19», articoli 2, comma 3 lettera *b)* e comma 7, 3, commi 2, 3 e 4, 5, comma 11, 9, commi 6 e 1c lettera *a)*, *b)*, *c)* e *d)* censurata per avere, l'ente, ecceduto la propria competenza risultando, le disposizioni in contestazione, prive di copertura finanziaria.

Ciò detto con l'ulteriore atto normativo emesso la Regione Abruzzo ha, nuovamente, ecceduto dalla propria competenza, come si intende dimostrare con l'illustrazione dei seguenti motivi di

DIRITTO

1. Art. 1, comma 1, lettera *a)* e *d)* legge regionale n. 16/2020 del 9 luglio 2020 apportante, all'art. 2 della legge regionale Abruzzo n. 9/2020, rispettivamente, modifica al comma 3, lettera *b)*, punto 1) e sostituzione del comma 7.

La norma rubricata in epigrafe risulta in contrasto con l'art. 81, terzo comma della Costituzione non indicando l'occorrente copertura finanziaria.

Invero l'art. 1, comma 1, lettera *a)* apporta modifiche all'art. 2, comma 3, lettera *b)*, punto 1) della legge regionale Abruzzo n. 9/2020 la quale prevedeva il rifinanziamento del Fondo per il microcredito, al fine di migliorare l'accesso al credito e garantire maggiore liquidità alle piccole e medie imprese per fronteggiare l'emergenza.

A tal proposito la novella inserisce il seguente inciso: «come quantificate nella delib. G. R. 12 maggio 2020, n. 260 (Priorità di investimento perseguibili nell'ambito della politica di coesione della Regione Abruzzo 2014-2020 con le risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo per potenziare i servizi sanitari, tutelare la salute e mitigare l'impatto socioeconomico del COVID-19)».



Ebbene l'operata integrazione che quantifica le risorse destinate al rifinanziamento del Fondo per il microcredito, non consente, tuttavia, di individuare, puntualmente, la copertura finanziaria delle disposizioni ivi previste in tal modo ponendosi in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Costituzione.

Ed anche l'art. 1, comma 1, lettera *d*) pur integrando l'art. 2, comma 7, della legge regionale Abruzzo n. 9/2020 (già oggetto — come precisato in premessa — di ricorso pendente) con la seguente disposizione: «La Giunta regionale, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, promuove iniziative “Compra abruzzese” finalizzate ad incentivare l'offerta e l'acquisto dei prodotti del territorio regionale», non fornisce idonei elementi informativi atti a dimostrare l'assenza di oneri recata dal richiamato art. 2, comma 7 — che va a sostituire — il quale, prima della modifica, li comportava.

Perciò, pure tale disposizione si pone in contrasto sempre con l'art. 81, 3° comma Costituzione poiché carente di copertura finanziaria.

P.Q.M.

Si conclude perché l'art. 1, comma 1, lettera a) e d) legge regionale n. 16/2020 del 9 luglio 2020 apportante, all'art. 2 della legge regionale Abruzzo n. 9/2020, rispettivamente, modifica al comma 3, lettera b), punto 1) e sostituzione del comma 7, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si produce l'attestazione della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 3 settembre 2020.

Roma, 14 settembre 2020

Il Vice Avvocato generale dello Stato: FIGLIOLIA

20C00252

N. 152

Ordinanza del 27 maggio 2020 del Tribunale di Spoleto nel procedimento penale a carico di A.K.

Processo penale - Reati e pene - Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione del corso della prescrizione nei procedimenti penali in cui opera, ai sensi dell'art. 83, comma 2, del decreto-legge n. 18 del 2020, la sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti penali - Applicabilità ai fatti di reato commessi anteriormente all'entrata in vigore della disposizione.

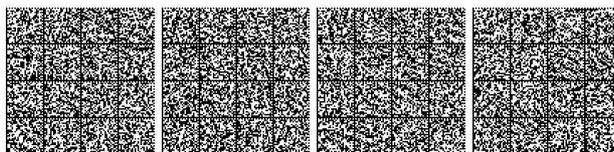
- Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 83, comma 4, come modificato dall'art. 36 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali).

TRIBUNALE ORDINARIO DI SPOLETO

Il giudice all'udienza del 27 maggio 2020, sentiti pubblico ministero e difesa nell'ambito del procedimento a carico di A.K. recante n. 4560/2015 R.G.N.R. - 1099/18 R.G. Dib. ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Lo scrivente giudice monocratico titolare del procedimento dubita della legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4 del decreto-legge n. 18/2020 (convertito in legge n. 27/2020), come modificato dall'art. 36 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, nella parte in cui, nel prevedere la sospensione della prescrizione dal 9 marzo all'11 maggio 2020 non esclude l'applicabilità di detta sospensione ai procedimenti relativi a fatti di reato commessi anteriormente alla entrata in vigore della disposizione normativa oggetto di censura. A parere di questo giudicante la questione di legittimità costituzionale è rilevante e non manifestamente infondata.



SULLA RILEVANZA DELLA QUESTIONE

Il processo penale *a quo* ha ad oggetto il reato di cui all'art. 658 del codice penale, che stando al capo d'accusa risulta commesso il 21 maggio 2015.

In ragione del *tempus commissi delicti* la prescrizione massima, determinata tenendo conto anche dell'effetto interruttivo prodotto dalla emissione del decreto di citazione a giudizio datato 20 settembre 2018 ed esclusa la recidiva infraquinquennale erroneamente contestata in relazione a un reato di natura contravvenzionale, sarebbe maturata il 21 maggio 2020, se non fosse per la norma di cui all'art. 83, comma 4 del decreto-legge n. 28/2020 (e successive modifiche) che ha introdotto un nuovo caso di sospensione della prescrizione, di fatto spostando in avanti — al prossimo 23 luglio 2020 — il momento temporale al quale ricollegare l'effetto estintivo del reato in contestazione. Invero, ai sensi di tale disposizione normativa la prescrizione è sospesa dal 9 marzo all'1 maggio 2020, in relazione ai procedimenti penali non ricompresi nell'elenco dei procedimenti urgenti da trattare di cui all'art. 83, comma 3 del decreto-legge n. 18/2020 (e successive modifiche) e per i quali non opera neppure la sospensione dei termini in virtù di quanto stabilito dai comma secondo dello stesso articolo.

Ritiene quindi il giudicante che la questione di legittimità costituzionale sia rilevante poiché la nuova ipotesi di sospensione della prescrizione costituisce l'unico ostacolo alla possibilità che l'autorità giudiziaria procedente pronunci una sentenza di non doversi procedere *ex art.* 129 del codice di procedura penale, considerata l'assenza dei presupposti per l'emissione di una sentenza di immediato proscioglimento nel merito.

Peraltro, la questione conserverebbe la sua rilevanza anche a seguito del sindacato del giudice delle leggi, poiché alla prima udienza successiva il tribunale ben potrebbe esercitare siffatti poteri officiosi; invero il periodo di sospensione della prescrizione *ex art.* 159, comma 1, n. 2 del codice penale — coincidente con quello di pendenza del giudizio incidentale innanzi alla Corte costituzionale — sarebbe *tamquam non esset* poiché successivo al già prodottosi effetto estintivo del reato.

SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA

Ad avviso del giudice *a quo* la previsione normativa del suindicato periodo di sospensione della prescrizione è incostituzionale perché contrasta con gli articoli 25, comma 2 e 117, comma 1 della Costituzione, quest'ultimo posto in relazione all'art. 7 C.E.D.U.

Le norme costituzionali e convenzionali richiamate sanciscono a chiare tenere il principio di irretroattività delle norme penali, mirante ad assicurare la «certezza di libere scelte d'azione» (Corte costituzionale n. 364/1988).

Nell'alveo del diritto penale sostanziale rientra anche l'istituto della prescrizione e tale affermazione è assolutamente pacifica in seno alla giurisprudenza costituzionale. Invero, nel recente passato la Corte costituzionale ha enunciato un simile principio: il riferimento va alla sentenza n. 393/2006 — relativa alla riforma della prescrizione introdotta con legge n. 251/2005 — in cui il giudice delle leggi ha affermato che il principio di retroattività della *lex mitior* ha il suo fondamento nell'art. 3 della Costituzione e risulta coerente con la natura sostanziale della prescrizione e con l'effetto da essa prodotto, in quanto «il decorso del tempo non si limita ad estinguere l'azione penale, ma elimina la punibilità in sé e per sé, nel senso che costituisce una causa di rinuncia totale dello Stato alla potestà punitiva».

Parimenti, con la sentenza n. 324/08 sempre la Corte costituzionale ha affermato che «la prescrizione, quale istituto di diritto sostanziale, è soggetta alla disciplina di cui all'art. 2, quarto comma del codice penale che prevede la regola generale della retroattività della norma più favorevole, in quanto “il decorso del tempo non si limita ad estinguere l'azione penale, ma elimina la punibilità in sé e per sé, nel senso che costituisce una causa di rinuncia totale dello Stato alla potestà punitiva”».

Poi, la Corte costituzionale con l'ordinanza n. 24/2017 e con la sentenza n. 115/2018 pronunciate per la risoluzione del c.d. caso Taricco — allorché si è espressa sulla compatibilità con l'ordinamento costituzionale dell'applicazione retroattiva di norme (in quel caso di fonte giurisprudenziale) che avevano ampliato i termini di prescrizione di reati che ledono interessi di natura finanziaria — ha ribadito che «un istituto che incide sulla punibilità della persona, riconnettendo al decorso del tempo l'effetto di impedire l'applicazione della pena, nel nostro ordinamento giuridico rientra nell'alveo costituzionale del principio di legalità penale sostanziale enunciato dall'art. 25, secondo comma della Costituzione con formula di particolare ampiezza». Peraltro, le pronunce da ultimo citate hanno addirittura fatto assurgere il divieto di retroattività delle norme penali in *malam partem* a controlimite costituzionale.



Stando così le cose, l'applicazione del divieto di retroattività anche al regime della prescrizione (laddove la nuova legge sia più sfavorevole) consente pure di chiarire quale deve essere la corretta interpretazione del rinvio, contenuto nell'*incipit* dell'art. 159 del codice di procedura penale, a particolari disposizioni di legge che prevedono ipotesi di sospensione ulteriori rispetto a quelle contemplate dallo stesso articolo del codice penale. Onde evitare facili elusioni del divieto di retroattività in ambito penale ad opera del legislatore ordinario (invio in bianco operato dalla citata disposizione può valere unicamente per leggi extracodicistiche preesistenti al codice penale ovvero successive ma entrate in vigore prima della commissione del fatto-reato di cui si occupa il processo penale).

Il contrasto con gli articoli 25, comma 2 e 117, comma 1 della Costituzione (in relazione all'art. 7 del C.E.D.U.) non pare superabile nemmeno in via esegetica, dal momento che un'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata è impedita dal tenore letterale della disposizione legislativa oggetto di censura, che sospende la prescrizione per i procedimenti penali per i quali si applica la sospensione dei termini prevista al comma 2 dell'art. 83 del decreto-legge n. 18/2020, lasciando così intendere che la sospensione operi per tutti i procedimenti penali pendenti e quindi anche per quelli, come quello in esame, che non hanno subito un rinvio d'ufficio ai sensi del comma 1 dell'art. 83, o che hanno ad oggetto fatti di reato commessi anteriormente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 18/2020.

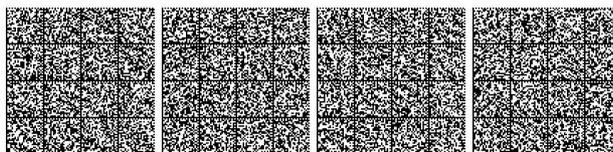
Peraltro, se si utilizzasse lo strumento dell'interpretazione per circoscrivere l'applicazione della normativa di cui si dubita della legittimità costituzionale ai soli procedimenti relativi a reati commessi dopo la sua entrata in vigore, si finirebbe con l'avallare una pressoché totale abrogazione tacita della norma, vanificando lo scopo preso di mira dai riformatori. L'incidente di costituzionalità rappresenta quindi l'unico rimedio attivabile per rimuovere il *vulnus* costituzionale generato dal legislatore ordinario.

Ed invero, nemmeno la tesi della natura processuale dell'istituto della prescrizione fatta propria dalle Corti di Strasburgo (C. Edu, 22 giugno 2000, Coeme e altri c. Belgio; C. Edu, 20 settembre 2011 Neftyanaya Kompanya Yukos c. Russia) — che a darvi seguito consentirebbe di derogare al divieto di retroattività — può mettere in dubbio le conclusioni prospettate. È noto infatti che le fonti sovranazionali dettano norme che lungi dallo stabilire punto ottimale di equilibrio tra autorità e libertà, fissano semplicemente il *minimum standard*, lasciando liberi gli Stati membri di prevedere più elevati livelli di tutela a protezione dei diritti umani (*cf.* art. 53 C.E.D.U. e art. 53 Carta di Nizza, recepita dall'art. 6 T.F.U.E.), come è avvenuto nell'ordinamento italiano per l'istituto della prescrizione.

Poi, a voler seguire un approccio pragmatico, ammettendo cioè l'applicazione retroattiva del nuovo caso di sospensione della prescrizione sull'assunto che non verrebbero frustrate l'esigenze difensive del singolo e le sue aspettative circa i tempi entro cui lo Stato deve esercitare il proprio potere punitivo, si aprirebbe la strada a un *case law*, a cui la tradizione giuridica continentale è estranea e che ben difficilmente potrebbe permeare il sistema costituzionale italiano fondato sul rispetto delle forme, che rappresenta il mai troppo scontato corollario applicativo dei principi di sottoposizione del giudice alla legge, del giusto processo regolato dalla legge e della obbligatorietà dell'azione penale (articoli 101, 111 e 112 della Costituzione): principi che costituiscono le uniche effettive garanzie in un sistema giudiziario connotato da una organizzazione gerarchico-burocratica. Tuttalpiù, l'emancipazione dalle forme è stata seguita anche di recente dalla Corte costituzionale, ma solo per rafforzare le garanzie individuali, giammai per conculcarle (*cf.* Corte costituzionale n. 32/2020, che nell'occasione ha pure precisato che il principio di irretroattività *in malam partem* non ammette deroghe, rappresentando piuttosto «un bastione a garanzia dell'individuo contro possibili abusi da parte del potere legislativo»).

Ma anche a voler seguire l'avversata impostazione pragmatica, quindi spingendosi a verificare se le *rationes* sottese al divieto di retroattività siano state o meno frustrate, la risposta non può che essere affermativa. Infatti, sebbene l'introdotta ipotesi di sospensione della prescrizione non sia addebitabile ad alcuna delle parti in causa né all'inerzia dell'autorità giudiziaria procedente, è tuttavia evidente come esso non possa che incidere negativamente sul diritto di difesa, quanto meno nella sua declinazione come diritto di difendersi provando, che risulta tanto più sacrificato quanto maggiore è la distanza temporale dalla data di commissione del reato addebitato all'imputato. È senz'altro vero che la durata di ogni processo dipende spesso da fattori aleatori non disponibili dalle parti né prevedibili, e che fanno parte di questi i casi di sospensione del processo (e conseguentemente della prescrizione). Tuttavia, in mancanza di una preesistente normativa che le regolamentasse, a differenza di quelle disciplinate dall'art. 159 del codice penale la nuova ipotesi di sospensione dei procedimenti ovvero dei termini per il compimento di atti processuali non era prevedibile neppure in astratto; sicché, non avendo potuto l'imputato tenerne conto — valutazione che sarebbe stata potenzialmente utile per orientare al meglio la difesa tecnica e l'autodifesa — ora non si può pretendere che essa si ripercuota negativamente sulla posizione del soggetto accusato, facendo corrispondere ad essa anche la sospensione del corso della prescrizione.

E poi, non si può trascurare la rilevanza costituzionale del diritto all'oblio, da cui discende che lo Stato persegua e punisca reati entro tempi certi e predefiniti, di certo non modificabili *ad libitum*, dovendo piuttosto essere ancorati al *dies commissi delicti*. L'introdotta ipotesi di sospensione della prescrizione annienta invece tale garanzia, negando all'imputato il diritto di riporre fiducia sul fatto che «trascorso del tempo dalla commissione del fatto, si attenuino le



esigenze di punizione e maturi un diritto all'oblio in capo all'autore di esso» (così ord. Corte costituzionale n. 24/17; v. pure Corte costituzionale n. 143/14 secondo cui «la prescrizione costituisce, nell'attuale configurazione, un istituto di natura sostanziale (*ex plurimis*, sentenze n. 324 del 2008 e n. 393 del 2006), la cui *ratio* si collega preminentemente, da un lato, all'«interesse generale di non più perseguire i reati rispetto ai quali il lungo tempo decorso dopo la loro commissione abbia fatto venir meno, o notevolmente attenuato [...] l'allarme della coscienza comune» (sentenze n. 393 del 2006 e n. 202 del 1971, ordinanza n. 337 del 1999); dall'altro, «al 'diritto all'oblio' dei cittadini, quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela»»).

Per tutte le sopra enunciate ragioni, ad avviso di questo giudice sussiste dunque contrasto tra l'art. 83, comma 4 del decreto-legge n. 18/2020 (convertito in legge n. 27/2020, come modificato dall'art. 36 del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23) e gli articoli 25, comma 2 e 117, comma 1 della Costituzione, in relazione all'art. 7 C.E.D.U.

Pertanto, presuppostane la rilevanza per l'odierno procedimento, deve sollevarsi questione di legittimità costituzionale che si ritiene non manifestamente infondata.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, comma 4 del decreto-legge n. 18/2020 (convertito in legge n. 27/2020), come modificato dall'art. 36 del decreto-legge n. 23/2020, nella parte in cui prevede che lo stabilito periodo di sospensione della prescrizione si applichi anche a fatti di reato commessi anteriormente alla sua entrata in vigore;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il procedimento in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Spoletto, 27 maggio 2020

Il Giudice: CERCOLA

20C00265

N. 153

Ordinanza del 7 novembre 2019 della Commissione tributaria regionale per il Lazio sul ricorso proposto da AXA MPS Assicurazione danni spa contro Direzione regionale Lazio Ufficio Grandi Contribuenti

Imposte e tasse - Imposta sul reddito delle società (IRES) - Applicazione, per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2013, di un'addizionale di 8,5 punti percentuali per gli enti creditizi e finanziari, per la Banca d'Italia e per le società e gli enti che esercitano attività assicurativa.

– Decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133 (Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia), convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 2014, n. 5, art. 2, comma 2.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE PER IL LAZIO

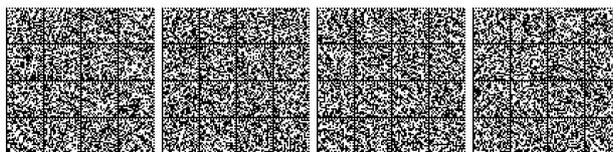
SEZIONE 6

Riunita con l'intervento dei signori:

Panzani Luciano, Presidente e Relatore;

Parziale Ippolisto, Giudice;

Petitti Stefano, Giudice.



Ha emesso la seguente ordinanza sull'appello n. 2865/2019 depositato il 10 maggio 2019 avverso la pronuncia sentenza n. 17920/2018 Sez: 15 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Roma, contro Direzione regionale Lazio Ufficio grandi contribuenti — via G. Capranesi 54, 00100 Roma — proposto dagli appellanti AXA MPS Assicurazioni Danni S.p.a. — via Aldo Fabrizi 9, 00128 Roma (RM) — difeso da Sermoni Giuseppe Arnaldo — via Melchiorre Gioia, n. 8, 20124 Milano (MI); difeso da Cornalba Paola — via Melchiorre Gioia, n. 8, 20124 Milano (MI); difeso da Tedeschi Giulio — Via Melchiorre Gioia n. 8, 20124 Milano (MI).

Atti impugnati: SIL.RIFIUTO n. del 23 dicembre 2015 IRES-ALTRO 2013

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Axa Mps Assicurazioni Danni S.p.a. impugnava innanzi la CTP di Roma il silenzio-rifiuto dell'Agenzia delle Entrate in ordine all'istanza presentata in data 28 dicembre 2015, avente ad oggetto il rimborso della maggiore IRES che sarebbe stata indebitamente versata per il periodo d'imposta 2013, per effetto dell'addizionale dell'8,5%, per un ammontare complessivo di euro 2.710.521,00 oltre ad interessi.

Tale addizionale era stata introdotta per il solo anno d'imposta 2013 dall'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 133/2013 (convertito con modifiche dalla legge n. 5/2014) ed era stata posta a carico degli enti creditizi e finanziari, della Banca d'Italia e degli enti che esercitano attività assicurativa.

In conseguenza di tale intervento normativo la misura dell'acconto dovuto per il 2013 ai fini dell'imposta era stata incrementata di un ulteriore 1,5% (portando, pertanto, al 130% la misura definitivamente dovuta per l'acconto) ad opera di un provvedimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze emanato lo stesso giorno del decreto (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 11. 282 del 2 dicembre 2013).

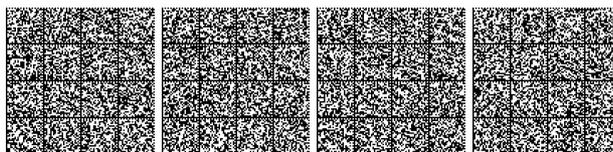
La ricorrente in primo grado sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 133/2013 con riferimento alla violazione dell'art. 3 (principio di uguaglianza) e 53 della Costituzione (principio di capacità contributiva); eccepiva inoltre la discriminazione qualitativa dei redditi con riferimento alla sentenza della Corte costituzionale del 2005, n. 21, l'illegittimità dell'addizionale per contrarietà alla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato, la violazione dell'art. 77 della Costituzione in ordine ai presupposti di necessità ed urgenza per l'adozione di un decreto-legge, la violazione dell'art. 41 della Costituzione e del principio di libera iniziativa economica, e la violazione dell'art. 19, comma 1, lettera g), del decreto legislativo n. 546/1992.

Concludeva quindi per l'annullamento del silenzio-rifiuto opposto dall'Ufficio e la conseguente condanna dello stesso al rimborso della maggiore IRES versata per l'anno 2013.

Si costituiva in giudizio l'Agenzia contestando in diritto e nel merito le pretese avversarie e, richiamando numerosi precedenti giurisprudenziali in suo favore, chiedeva il rigetto del ricorso.

La CTP rigettava il ricorso e compensava le spese di lite ritenendo che non vi fossero i presupposti per la remissione al vaglio della Corte costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 133/2013, con riferimento alla dedotta violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione, in quanto il legislatore può legittimamente introdurre specifiche tassazioni a carico di determinate categorie di contribuenti senza incorrere in una violazione del principio costituzionale di capacità contributiva, salvo che le misure adottate siano palesemente irrazionali o manifestamente sproporzionate. Nel caso di specie, ad avviso della CTP, l'introduzione della norma contestata non aveva dato luogo ad una differenziazione ingiustificata ed arbitraria, dal momento che l'inasprimento tributario era caratterizzato da profili di eccezionalità e di transitorietà e perseguiva dichiaratamente un intento solidaristico e redistributivo, come risultava dagli atti del Governo che giustificavano la norma con la necessità di reperire — in via straordinaria e temporanea — le somme necessarie per alleggerire gli oneri fiscali gravanti sulle fasce più deboli della popolazione mediante l'abolizione della seconda rata dell'IMU per le abitazioni principali e le fattispecie assimilate, attribuendone temporaneamente l'onere a soggetti ritenuti economicamente e finanziariamente più forti.

La CTP riteneva altresì infondata la doglianza relativa alla violazione dell'art. 77 della Costituzione, in ordine ai presupposti per l'adozione di un decreto-legge, posto che dalle relazioni ministeriali e governative era del tutto evidente che la notoria situazione di emergenza economica e sociale posta a base del decreto-legge n. 113 del 2013 (impellente necessità di sostenere le famiglie nella difficile fase congiunturale del 2013) consentiva di escludere che esso fosse stato adottato in una situazione di evidente mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza. L'abolizione della seconda rata dell'IMU e la conseguente introduzione dell'addizionale IRES erano strettamente connesse e la collocazione della norma istitutiva di tale addizionale nell'alveo del decreto-legge n. 133/2013 trovava invece una precisa giustificazione proprio nella relazione funzionale tra le due disposizioni e rispondeva ad una precisa scelta di politica economica finalizzata a far fronte all'eccezionale emergenza sociale del momento.



La CTP riteneva infondata anche la terza doglianza relativa alla discriminazione qualitativa dei redditi con riferimento alla sentenza della Corte costituzionale del 2005, n. 21, in quanto tale sentenza aveva stabilito che non vi è violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione qualora il legislatore stabilisca in via provvisoria un onere maggiore nei confronti di alcuni settori economici a seguito di una valutazione di un minore impatto del tributo ed anche per una scelta di politica redistributiva a favore dei contribuenti più deboli.

Anche l'eccezione di illegittimità dell'addizionale per contrarietà alla disciplina comunitaria era ritenuta infondata dalla CTP, la quale osservava che gli aiuti di Stato sono intesi quali finanziamenti a favore di imprese o produzioni, sia provenienti dallo Stato sia da altri soggetti quali le imprese pubbliche; nel caso di specie, invece, si era di fronte ad un inasprimento fiscale temporaneo ed urgente indirizzato verso soggetti economicamente forti (banche ed enti assicurativi) al fine di reperire le somme necessarie per alleggerire gli oneri fiscali gravanti sulle fasce più deboli, soggetti peraltro che appartengono ad una categoria omogenea di contribuenti.

L'eccezione di violazione dell'art. 41 della Costituzione e del principio di libera iniziativa economica erano ritenute altresì infondate dalla CTP in quanto eccezioni dilatorie, costituenti ripetizione di argomentazioni già esplicitate, ma anche perché, in sintesi, le pur legittime aspettative dei soci della società contribuente non potevano certamente essere predominanti rispetto alle più legittime aspettative delle classi sociali più deboli.

Infine, l'ultima doglianza relativa alla presunta violazione dell'art. 19, comma 1, lettera g), del decreto legislativo n. 546/1992, era rigettata dalla CTP considerata la legittimità del silenzio-rifiuto opposto dall'Amministrazione fiscale.

In data 10 maggio 2019 proponeva appello la contribuente eccependo:

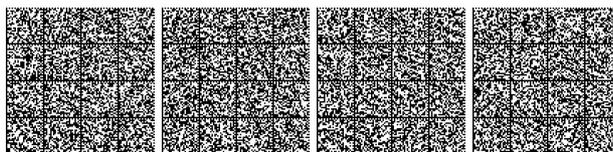
la nullità della sentenza per insufficienza e contraddittorietà della motivazione in quanto, se da un lato la CTP aveva affermato che l'applicazione della addizionale IRES sulle assicurazioni non avrebbe fatto «sorgere alcuna discriminazione fiscale», dall'altro aveva affermato che i principi costituzionali «non impongono un carico fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria» ed infine che si «esige un indefettibile raccordo con la capacità contributiva». In particolare vi sarebbe stata una radicale incompatibilità tra un prelievo che aggrava la posizione fiscale solo di alcuni operatori economici e l'art. 53 della Costituzione, salvo che sia dimostrato un diverso atteggiarsi della capacità contributiva colpita da quel prelievo, e che questo giustifichi la differente intensità dell'obbligo tributario. Tali circostanze non sarebbero, tuttavia, dimostrate nel caso di specie;

L'erroneo rigetto dell'eccezione di illegittimità costituzionale dell'addizionale per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione in quanto tale aggravio aveva determinato un trattamento diseguale sul piano della contribuzione fiscale ai danni del settore bancario ed assicurativo, posto che le imprese di tutti gli altri settori ne sono state esonerate. Tale aggravio non era però giustificato alla luce dei valori costituzionali che, come stabilito dalla stessa Corte costituzionale, richiedono che il settore sottoposto ad una tassazione maggiorata deve presentare delle peculiarità che consistono, sostanzialmente, in una redditività maggiore rispetto a quella di altri settori o in una eccezionale redditività dell'attività svolta in un settore che presenta caratteristiche privilegiate in un dato momento congiunturale. Nessuna delle specificità richieste dalla Corte costituzionale sarebbe stata ravvisabile nel caso di specie, posto che i settori bancario ed assicurativo presentano l'unica peculiarità di essere assoggettati a penetranti controlli da parte delle autorità di vigilanza. Non sarebbe stato quindi dimostrabile che i soggetti operanti nel settore dell'intermediazione finanziaria e delle assicurazioni siano dotati di una capacità contributiva superiore a quella di altri settori tale da giustificare questo aggravio fiscale. Né per giustificare l'extraprelievo in esame, si potrebbe, a detta dell'appellante, invocare la natura temporanea dell'aumento di tassazione in quanto questa comunque deve rispondere a criteri di adeguata ragionevolezza per non ledere i principi di capacità contributiva e di uguaglianza;

L'erroneo rigetto dell'eccezione di contrarietà dell'addizionale all'art. 77 della Costituzione in quanto sarebbero mancati i requisiti di necessità e di urgenza necessari per l'esercizio della funzione legislativa del governo con lo strumento del decreto-legge. Le maggiori entrate derivanti dall'addizionale IRES sarebbero state, infatti, destinate al finanziamento dell'ammanto di gettito conseguente all'abolizione della seconda rata dell'IMU a carico delle prime case non di lusso: non vi sarebbe stata, quindi, nessuna urgenza se non quella di sopperire alla carenza di gettito erariale derivante dall'abolizione dell'ICI sulle prime case. L'attuazione di un programma politico del governo non potrebbe costituire, in ogni caso, una situazione straordinaria idonea a legittimare il ricorso alla decretazione di urgenza;

L'addizionale, diversamente da quanto statuito dai primi giudici, avrebbe violato anche l'art. 41 della Costituzione, che tutela la libertà di iniziativa economica in quanto le imprese del settore assicurativo e bancario erano state private, all'improvviso, di ingenti risorse necessarie per lo svolgimento della loro attività. Il legittimo affidamento tutelato dall'art. 41 della Costituzione avrebbe comportato l'aspettativa che le modifiche normative non frustrassero le iniziative economiche già assunte ed i costi già sostenuti, senza consentire al privato di ridirigere le proprie scelte imprenditoriali;

la sentenza di primo grado sarebbe stata, altresì, censurabile laddove non aveva riconosciuto la violazione del diritto comunitario in quanto l'addizionale di cui si discute si sarebbe scontrata con molteplici principi statuiti dal Trattato dell'Unione Europea. L'introduzione dell'addizionale, infatti, avrebbe di fatto alterato le dinamiche competitive



determinando un effettivo pregiudizio alla concorrenza derivante dall'intervento dello Stato sui mercati, in violazione degli articoli 3, 10 e 81 del Trattato. Inoltre, vi sarebbe stata violazione degli articoli 87 e 88 del Trattato della Comunità Europea in quanto l'inasprimento fiscale a carico di alcuni operatori si sarebbe tradotto in un illegittimo aiuto di Stato, in favore delle imprese non colpite da tale aggravio perché la nozione di aiuto di Stato in ambito comunitario comprenderebbe non solo le sovvenzioni positive, ma anche gli interventi «in negativo». Pertanto, poiché l'addizionale in parola si qualifica come un prelievo asimmetrico che grava solo su alcuni operatori economici e non su altri che pur si trovano in concorrenza con i primi, essa si configurerebbe come «sovvenzione indiretta», censurabile a livello comunitario. Conseguentemente, sarebbero state alterate le condizioni di concorrenza sul mercato, a vantaggio di alcuni operatori.

La contribuente inoltre rilevava che la violazione dei menzionati principi costituzionali era stata rilevata, successivamente all'instaurazione del presente contenzioso, anche dalla CTR del Piemonte con l'ordinanza n. 345/2018, con la quale quella Commissione aveva ritenuto non manifestamente infondata e rilevante al fine della decisione della controversia l'eccezione di legittimità costituzionale proposta dalla difesa dell'appellante, nonché dalla CTR di Trento con ordinanza n. 25/2019.

Il contribuente chiedeva dunque:

in via principale la riforma della sentenza impugnata con la conseguente condanna dell'Agenzia al rimborso dell'addizionale per euro 2.710.521,00 per IRES oltre ad interessi maturati e maturandi per legge;

in via subordinata di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'addizionale IRES di cui all'art. 2 del decreto-legge n. 133/2013 per violazione dell'art. 3, 41, 53 e 77 della Costituzione o, in alternativa, di rimettere la questione di compatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea della predetta addizionale alla Corte di Giustizia;

in ulteriore subordine, di sospendere il giudizio in attesa della pronuncia della Consulta in merito alla questione di legittimità costituzionale sollevata a seguito dell'ordinanza n. 345/2018 dalla CTR del Piemonte e dell'ordinanza n. 25/2019 della CTR di Trento.

Si costituiva l'Agenzia delle entrate contestando tutto quanto eccepito dall'appellante e chiedendo il rigetto dell'appello, con condanna del ricorrente al pagamento delle spese del giudizio.

In data 2 ottobre 2019 il contribuente depositava memoria illustrativa con la quale ricordava come i profili di incostituzionalità sollevati nel presente giudizio fossero già stati rimessi, da altre Commissioni di merito, alla valutazione della Corte costituzionale, e ribadendo le argomentazioni già svolte nell'atto introduttivo del secondo grado di giudizio insisteva per le istanze ivi formulate.

All'udienza, previa discussione orale, la Commissione tratteneva la causa a decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

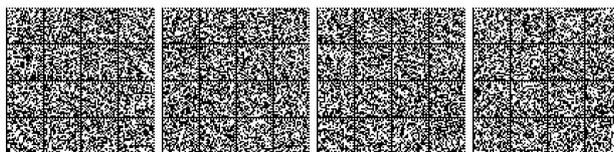
La causa trae origine dal decreto-legge del 30 novembre 2013, n. 133, convertito con modificazioni nella legge n. 5/2014, che ha istituito una tassazione aggiuntiva all'IRES per il solo anno d'imposta 2013, nella misura dell'8,5%, a carico degli enti creditizi e finanziari, della Banca d'Italia e degli enti assicurativi. Tale addizionale è diretta a colpire non solo il sovrapprofitto ma l'intero reddito dei contribuenti. Per effetto di tale provvedimento la misura dell'acconto dovuto per il 2013 ai fini dell'imposta è stata incrementata di un ulteriore 1,5% (portando, pertanto, l'acconto al 130% dell'imposta dovuta per l'annualità in corso) ad opera di un provvedimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze emanato lo stesso giorno del decreto (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 11. 282 del 2 dicembre 2013).

Come risulta dai lavori preparatori della legge di conversione ed in particolare dalla relazione di accompagnamento del disegno di legge di conversione del decreto-legge, il gettito derivante dall'addizionale prevista dall'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 133/2013 è stato destinato al finanziamento della copertura dell'abolizione della seconda rata dell'IMU dovuta sui beni immobili.

L'odierno appellante ha sollevato diverse questioni di legittimità costituzionale relative alla previsione di tale addizionale, tra le quali la Commissione ritiene rilevante e non manifestamente infondata solo quella relativa alla violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione.

Come più volte affermato dalla Corte costituzionale, il principio di capacità contributiva previsto dall'art. 53 della Costituzione è il presupposto e il limite del potere impositivo dello Stato e, al tempo stesso, del dovere del contribuente di concorrere alle spese pubbliche, dovendosi interpretare detto principio come specificazione settoriale del più ampio principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione (Corte costituzionale n. 258/2002, n. 341/2000, n. 155/1963).

Ciò non significa che la Costituzione imponga una tassazione fiscale uniforme, tuttavia, secondo gli orientamenti costantemente seguiti dalla Corte, ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate e comprovate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione.



Le distinzioni operate dal legislatore tributario, anche per settori economici, non devono dunque essere irragionevoli, arbitrarie o ingiustificate: cosicché il giudizio di legittimità costituzionale deve vertere «sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione» (sentenza n. 111/1997; in senso conforme n. 111/2013 e n. 223/2012).

Nel caso di specie il diverso trattamento fiscale introdotto con il decreto-legge del 30 novembre 2013, n. 133, non sembra soddisfare i requisiti di adeguatezza e ragionevolezza richiesti dai principi sopra enunciati.

La Corte costituzionale pronunciandosi su analoga questione (avente ad oggetto la c.d. Robin Tax introdotta con il decreto-legge n. 112/2008) ha infatti statuito che «affinché il sacrificio recato ai principi di eguaglianza e di capacità contributiva non sia sproporzionato e la differenziazione dell'imposta non degradi in arbitraria discriminazione la sua struttura deve coerentemente raccordarsi con la relativa *ratio* giustificatrice. Se, come nel caso in esame il presupposto economico che il legislatore intende colpire è la eccezionale redditività dell'attività svolta in un settore che presenta caratteristiche privilegiate in un dato momento congiunturale, tale circostanza dovrebbe necessariamente riflettersi sulla struttura dell'imposizione» (Corte costituzionale, sentenza n. 10/2015).

Nel caso di specie, l'eccezionale redditività del settore colpito dall'aggravio fiscale non è dimostrata e neppure allegata nei lavori preparatori della legge di conversione, posto che il settore bancario e finanziario presentano sì una maggiore liquidità ma non per questo una maggiore redditività, ed è infatti nota la crisi economica che ha colpito anche i settori in esame proprio durante il periodo in cui è stato introdotto l'aggravio fiscale.

Non è neppure dimostrato che le banche e le assicurazioni nel periodo oggetto di imposizione abbiano ottenuto sovraprofiti riconducibili a rendite di posizione o a vantaggi congiunturali. Inoltre, per quanto riguarda la struttura dell'imposizione può osservarsi che l'addizionale non risulta ancorata ad un indice di capacità contributiva né il legislatore rende manifesta l'intenzione di colpire un maggior reddito o un volume di affari superiore ad un dato valore.

L'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 133/2013, infatti, applica l'aliquota dell'imposta aumentata dell'addizionale di 8,5% al reddito complessivo netto, senza individuare alcun elemento in grado di giustificare il sacrificio patrimoniale al quale viene sottoposta una determinata categoria di soggetti, lasciandone indenni altri, a parità di capacità contributiva e non prevedendo un meccanismo che consenta di tassare più severamente solo l'eventuale parte di reddito connessa alla presunta posizione privilegiata dell'attività esercitata dal contribuente.

Va anzi sottolineato che l'unica *ratio* addotta della maggior imposizione è la necessità di coprire il deficit di bilancio che sarebbe derivato dalla soppressione della seconda rata IMU, parendo evidente che il legislatore abbia preso in considerazione banche ed assicurazioni per la maggior facilità del prelievo rispetto ad altre categorie di contribuenti. Si è quindi tassato non il maggior reddito o la presunta maggior capacità di realizzare profitti, ma la maggior liquidità e la presunta maggior solidità delle imprese bancarie ed assicurative.

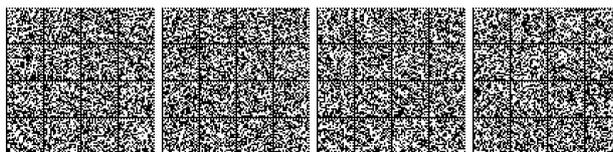
Può dunque concludersi che non vi sono le ragioni richieste dall'art. 53 della Costituzione, secondo la consolidata interpretazione datane dalla Corte costituzionale, per l'introduzione di una diversificazione del regime tributario a scapito soltanto di alcuni soggetti, concretizzandosi dunque l'addizionale prevista dal decreto-legge n. 133/2013 in una violazione del principio di capacità contributiva e di uguaglianza.

Deve rilevarsi, peraltro, che l'inasprimento fiscale gravava solo sull'anno di imposta 2013 e che la Corte costituzionale ha espressamente ritenuto non illegittimi casi di temporaneo inasprimento dell'imposizione proprio in forza della loro limitata durata, specificando tuttavia che tali aggravii, anche se di breve durata, debbono sempre ancorarsi ad una adeguata giustificazione obiettiva che sia coerentemente tradotta nella struttura dell'imposta. Non pare, per le ragioni già esposte, che siffatti requisiti sussistano nel caso di specie.

Va sottolineato che il giudice di primo grado ha ritenuto che la maggior imposizione potrebbe essere giustificata da ragioni di solidarietà sociale, ma tali ragioni, spiegate dalla Commissione di primo grado con il fatto che altrimenti l'IMU avrebbe continuato a gravare su contribuenti in maggior difficoltà negando la funzione sociale della prima casa, non sono idonee da sole, in difetto di un obiettivo indice di maggior capacità contributiva, a superare i rilievi che si sono formulati.

Resta a dire della rilevanza della dedotta questione di legittimità costituzionale. Essa è *in re ipsa* perché la domanda di rimborso di cui la contribuente lamenta il rigetto in tanto può trovare accoglimento in quanto venga meno il precetto contenuto nell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 133/2013.

In proposito va aggiunto che questa Commissione è consapevole che in altra occasione la Corte costituzionale ha ritenuto derogabile il principio di retroattività delle sentenze declaratorie dell'illegittimità costituzionale di una norma di legge. Basti ricordare che la Corte costituzionale ha previsto l'irretroattività della sentenza di incostituzionalità relativa alla c.d. Robin Tax motivando che «l'impatto macroeconomico delle restituzioni (...) determinerebbe uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva» (Corte



costituzionale n. 10/2015). Tuttavia rientra nella discrezionalità della Corte costituzionale la scelta del regime intertemporale da applicare alle sue decisioni in base alla singola portata di ciascuna di esse. Nella ricordata sentenza la Corte ha sottolineato che il giudizio di rilevanza è di competenza del giudice *a quo*, mentre l'eventuale ritenuta irretroattività della pronuncia di illegittimità costituzionale non può incidere su tale valutazione perché è rimessa al giudice *ad quem*.

Va dunque dichiarata non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale derivante dall'arbitraria ed irragionevole maggiorazione fiscale imposta dal legislatore con l'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 133/2013 per contrasto con gli articoli 53 e 3 della Costituzione.

La Commissione ritiene, invece, manifestamente infondati gli altri dubbi di legittimità costituzionale sollevati dalla parte appellante.

Quanto alla violazione dell'art. 77 della Costituzione appare evidente che la necessità di assicurare la stabilizzazione della finanza pubblica non deriva solo da una scelta discrezionale del governo in carica, ma è una conseguenza dei molteplici interventi normativi, finalizzati alla revisione complessiva della tassazione degli immobili, susseguitisi nel corso del tempo. Non si tratta dunque della mera attuazione di un programma politico, ma di un intervento che è conseguenza delle modificazioni del tessuto economico e normativo rese necessarie non solo dall'attuazione di quel programma, ma dalle ragioni economiche e sociali che quel programma hanno imposto.

La situazione di difficoltà economica venutasi a creare rappresenta ragione sufficiente per escludere, dunque, la mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza che hanno condotto all'emanazione del decreto-legge n. 133/2013.

Per quanto riguarda, infine, la eccepita violazione dell'art. 41 della Costituzione e del principio di libera iniziativa economica, deve ritenersi che un maggior prelievo fiscale non sia incompatibile con tale principio. L'addizionale prevista dal decreto-legge n. 133/2013 non ha infatti compromesso in modo irreparabile la continuità aziendale delle imprese bancarie ed assicurative e non ha pertanto leso la libertà di iniziativa economica. A riprova di quanto detto basti pensare che altri casi di inasprimento fiscale, anche temporaneo, non sono stati ritenuti in contrasto con il principio di libertà di iniziativa economica da parte della Corte costituzionale.

Per quanto detto, la Commissione, visto l'art. 23 della legge n. 87/1953, ritiene non manifestamente infondata ed irrilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 133/2013, convertito con modificazioni nella legge n. 5/2014 per contrasto con gli articoli 3 e 53 della Costituzione.

P.Q.M.

La Commissione tributaria regionale, visti gli articoli 1 legge costituzionale n. 1/1948 e 23 legge n. 87/1953, così provvede:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli articoli 3 e 53 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge n. 133/2013;

dichiara manifestamente infondate le altre questioni di legittimità costituzionale sollevate;

dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

sospende la presente causa R.G. 2865/2019;

ordina alla segreteria che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma, addì 14 ottobre 2019.

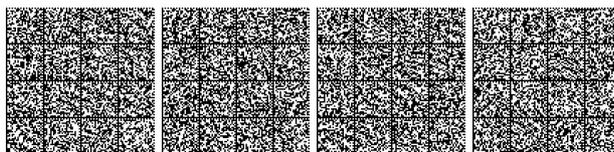
Il Presidente estensore: PANZANI

20C00266

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-045) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it 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 |

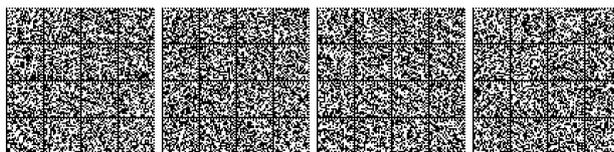
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 4,00

