

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 51

**GAZZETTA UFFICIALE**  
  
**DELLA REPUBBLICA ITALIANA**

*PARTE PRIMA*

Roma - Giovedì, 27 dicembre 2018

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**  
**EDIZIONE STRAORDINARIA**





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **238.** Sentenza 5 - 21 dicembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Disposizioni varie in materia di sanità pubblica (proroga dei termini concessi alle strutture sanitarie per gli adeguamenti strutturali connessi alle procedure di autorizzazione; accreditamento provvisorio, autorizzazione e contratti delle strutture socio-sanitarie a ciclo residenziale e semiresidenziale; possibilità per le strutture sanitarie accreditate di avvalersi di medici in rapporto esclusivo con il SSN; esclusione dai tetti di spesa di alcune tipologie di prestazioni) e giochi e scommesse (distanza minima di sicurezza degli esercizi autorizzati da luoghi ritenuti sensibili).**

- Legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017), artt. 23, 26, commi 2, 3 e 4, primo periodo, 30, comma 2, 33 e 45. ....

Pag. 1

N. **239.** Sentenza 25 ottobre - 21 dicembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezioni - Procedimento per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia - Selezione delle liste ammesse al riparto dei seggi - Clausola di sbarramento.**

- Legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), art. 21, primo comma, numeri 1-*bis* e 2), e art. 22, nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia). ....

Pag. 11

N. **240.** Sentenza 20 novembre - 21 dicembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Borsa - Disciplina degli intermediari finanziari - Provvedimenti cautelari applicabili ai consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede - Sospensione, per il periodo massimo di un anno, dall'esercizio dell'attività - Cumulabilità con le misure sanzionatorie di cui all'art. 196 del d.lgs. n. 58 del 1998.**

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), art. 55, comma 2. ....

Pag. 26

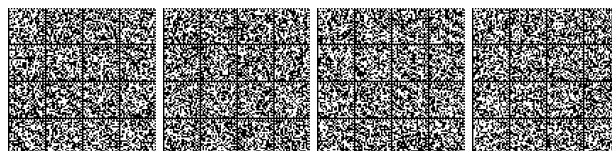
N. **241.** Sentenza 21 novembre - 21 dicembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Proroga del termine di efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda Unità Sanitaria Locale della Valle d'Aosta in scadenza nel 2018.**

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020), art. 22, comma 1. ....

Pag. 35



## N. 242. Ordinanza 21 novembre - 21 dicembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Tassa automobilistica regionale di proprietà - Presupposto d'imposta.**

- Legge della Regione Lombardia 14 luglio 2003, n. 10 (Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria - Testo unico della disciplina dei tributi regionali), art. 39, comma 2.....

Pag. 45

## N. 243. Ordinanza 21 novembre - 21 dicembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Frode all'IVA - Obbligo per il giudice nazionale di disapplicare la normativa interna in materia di prescrizione, sulla base della "regola Taricco".**

- Legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), art. 2. ....

Pag. 47

## N. 244. Ordinanza 5 - 21 dicembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Animali - Disciplina del divieto di utilizzo e detenzione di esche avvelenate.**

- Legge della Regione Molise 24 ottobre 2017, n. 15 (Norme sul divieto di utilizzo e detenzione di esche avvelenate).....

Pag. 50

**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

## N. 79. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 novembre 2018 (della Regione Marche)

**Bilancio e contabilità pubblica - Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese - Differimento all'anno 2020 delle convenzioni finanziate con i bandi finalizzati alla riqualificazione urbana e alla sicurezza delle periferie e rimodulazione, da parte delle amministrazioni competenti, degli impegni di spesa e dei relativi pagamenti - Destinazione dei risparmi di spesa ad apposito fondo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze da utilizzare per favorire gli investimenti delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli anni precedenti.**

- Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 13, commi 02, 03 e 04. ....

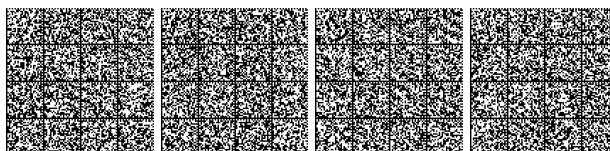
Pag. 55

## N. 180. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale del 9 ottobre 2018

**Impiego pubblico - Licenziamento disciplinare - Azione di responsabilità per danno di immagine - Quantificazione del danno all'immagine.**

- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, ultimo periodo. ....

Pag. 60



N. 181. Ordinanza del Tribunale di Verona del 23 gennaio 2018

**Procedimento civile - Responsabilità aggravata - Poteri del giudice in sede di pronuncia sulle spese - Condanna della parte soccombente al pagamento di una somma equitativamente determinata - Mancata previsione di limiti quantitativi minimi e massimi della condanna.**

– Codice di procedura civile, art. 96, comma terzo. . . . . Pag. 66

N. 182. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Parma del 5 luglio 2018

**Imposte e tasse - Deducibilità dell'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali, ai fini della determinazione del reddito d'impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni, nella misura del 20 per cento.**

– Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 14. . . . . Pag. 71





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 238

*Sentenza 5 - 21 dicembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Disposizioni varie in materia di sanità pubblica (proroga dei termini concessi alle strutture sanitarie per gli adeguamenti strutturali connessi alle procedure di autorizzazione; accreditamento provvisorio, autorizzazione e contratti delle strutture sociosanitarie a ciclo residenziale e semiresidenziale; possibilità per le strutture sanitarie accreditate di avvalersi di medici in rapporto esclusivo con il SSN; esclusione dai tetti di spesa di alcune tipologie di prestazioni) e giochi e scommesse (distanza minima di sicurezza degli esercizi autorizzati da luoghi ritenuti sensibili).**

- Legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017), artt. 23, 26, commi 2, 3 e 4, primo periodo, 30, comma 2, 33 e 45.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 23, 26, commi 2, 3 e 4, primo periodo, 30, comma 2, 33 e 45 della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 25-29 settembre 2017, depositato in cancelleria il 29 settembre 2017, iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nella udienza pubblica del 4 dicembre 2018 il Giudice relatore Marta Cartabia;

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



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 25 - 29 settembre 2017 e depositato in cancelleria il successivo 29 settembre (r.r. 77 del 2017), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017).

Secondo il ricorrente, le norme contenute, in particolare, negli artt. 23, 26, 30, 33 e 45 della legge regionale impugnata sarebbero illegittime per contrasto con diverse disposizioni costituzionali.

1.1.- L'art. 23 modifica l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 14 ottobre 2008, n. 25 (Disposizioni in materia di autorizzazione delle strutture sanitarie pubbliche e private), mediante la sostituzione dell'espressione «entro due anni» con quella «entro cinque anni», così prorogando di tre anni i termini concessi alle strutture sanitarie per gli adeguamenti strutturali connessi alle procedure di autorizzazione, di cui alla legge della Regione Basilicata 5 aprile 2000, n. 28 (Norme in materia di autorizzazione delle strutture sanitarie pubbliche e private).

La proroga così disposta - che, ad avviso del Governo, non avrebbe peraltro un preciso *dies a quo*, decorrendo i termini di cui trattasi dalla data di comunicazione dell'idoneità del piano di adeguamento da parte della competente commissione tecnica di valutazione regionale - contrasterebbe con quanto dettato dall'art. 8-ter, comma 4, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), secondo cui l'esercizio delle attività sanitarie e sociosanitarie presuppone il possesso di determinati requisiti minimi, la cui verifica deve effettuarsi prima del rilascio dell'autorizzazione e dell'avvio di qualsiasi attività.

Considerato che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la competenza regionale in materia di autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria rientra nella potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute e che, pertanto, le Regioni sono vincolate al rispetto dei principi fondamentali fissati dalle norme statali, la disposizione impugnata, nel determinare una dilazione temporale per l'adeguamento ai requisiti minimi richiesti alle strutture sanitarie a garanzia della sicurezza dei cittadini, violerebbe l'art. 117, comma terzo, della Costituzione in relazione agli artt. 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, i quali fissano i livelli essenziali di sicurezza e qualità che debbono essere soddisfatti da tutte le strutture che vogliono effettuare prestazioni sanitarie, indipendentemente dal fatto che intendano, o meno, chiedere anche l'accreditamento.

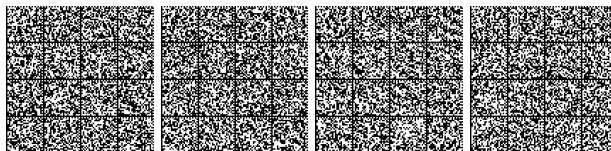
1.2.- L'art. 26 sancisce l'applicabilità della disciplina sull'autorizzazione sanitaria di cui alla legge reg. Basilicata n. 28 del 2000 a tutte le strutture sociosanitarie a ciclo residenziale e semiresidenziale già attive e operanti, convenzionate col Servizio sanitario regionale, per le quali non si è tuttavia ancora conclusa la verifica preventiva sui requisiti minimi.

In particolare, il comma 3 di detto articolo, nel consentire a tali strutture di continuare a svolgere l'attività previa presentazione della domanda di autorizzazione ai sensi dell'art. 15 della legge reg. Basilicata n. 28 del 2000, si porrebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, secondo cui il rilascio dell'autorizzazione e la verifica del possesso dei requisiti minimi precede l'esercizio dell'attività sanitaria.

Inoltre la norma impugnata, nel prevedere, al comma 2, l'applicazione di un regime di accreditamento provvisorio, nelle more del perfezionamento di quello istituzionale, in favore delle strutture sociosanitarie che abbiano già in corso convenzioni o contratti con Aziende sanitarie locali, stipulati previa selezione con procedure di evidenza pubblica, dando inoltre loro titolo a stipulare nuovi accordi con le ASL per la durata massima di 18 mesi (comma 4), configurerebbe un'ipotesi di accreditamento *ope legis* nei confronti di strutture di cui verrebbe presunta la regolarità, indipendentemente dal possesso effettivo dei requisiti minimi.

Per l'accreditamento, evidenzia il ricorrente, occorrono requisiti ulteriori rispetto a quelli necessari per l'autorizzazione, oltre all'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992. Detti «requisiti ulteriori» hanno natura di principi fondamentali che le Regioni devono rispettare, come più volte affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 361 del 2008); pertanto, vi sarebbe una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per lesione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, stabiliti dal citato art. 8-quater.

La norma regionale impugnata, inoltre, nel riconoscere l'accreditamento provvisorio in favore delle strutture sociosanitarie di cui alla legge della Regione Basilicata 14 febbraio 2007, n. 4 (Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale), violerebbe ulteriormente l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 796, lettera t), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», come da ultimo modificato dal comma 1-bis dell'art. 7 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), come convertito, con modificazioni,





in legge 27 febbraio 2014, n. 15, secondo cui il regime provvisorio, per le strutture sociosanitarie diverse da quelle ospedaliere e ambulatoriali, deve cessare entro il 31 ottobre 2014. Il ricorrente aggiunge che detto termine, come ritenuto dalla Corte costituzionale, costituisce anch'esso principio fondamentale della materia «tutela della salute», vincolante per le Regioni.

1.3.- L'art. 30, comma 2, parimenti impugnato - nel consentire che le strutture sanitarie private accreditate con il Servizio sanitario nazionale possono avvalersi dell'opera di medici in rapporto esclusivo con il SSN o dell'opera di medici in rapporto con altre strutture private accreditate - disattenderebbe il principio generale di unicità del rapporto di lavoro del personale medico con il SSN, di cui all'art. 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica).

La portata del suddetto principio è stata più volte esaminata dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 8 maggio 2003, n. 2430 e 22 giugno 2004, n. 4463), la quale ha chiarito come il principio in questione debba essere inteso estensivamente, avendo un carattere oggettivo e assoluto. Ne deriverebbe, quindi, un'incompatibilità assoluta - riferita anche alle strutture sanitarie private accreditate, come disposto dall'art. 1, comma 5, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) - operante nei confronti di qualsiasi altra attività e che risponde alla finalità della norma, diretta a «garantire la massima efficienza e funzionalità operativa al servizio sanitario pubblico» (sentenza n. 457 del 1993).

Secondo il ricorrente, la *ratio* giustificativa del divieto si rinviene altresì nel primo comma dell'art. 98 Cost., laddove «il principio dell'esclusivo servizio della Nazione» appare caratterizzare la natura stessa del rapporto di lavoro di cui trattasi. La funzione di valorizzazione del perseguimento dei fini di pubblico interesse, cui è istituzionalmente preposta l'Amministrazione, svolta dal divieto di cui all'art. 4, comma 7, della legge n. 412 del 1991, potrebbe infatti essere compromessa dalla compresenza, nella stessa persona del dipendente, di altri rapporti potenzialmente in conflitto tendenti ad interessi «diversi» da quello collettivo.

Il ricorrente ritiene pertanto che l'art. 30, comma 2, laddove sembra consentire una duplicità di rapporti che invece l'art. 4, comma 7, della legge n. 412 del 1991 mira chiaramente a scongiurare, violi il principio di unicità del rapporto del personale medico del SSN, che si pone, nella materia di competenza concorrente della tutela della salute, quale principio fondamentale.

Il Governo ravvisa inoltre profili di incostituzionalità anche nel caso in cui la disposizione censurata venga inquadrata nel diverso ambito della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», di esclusiva spettanza statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. Il contemporaneo esercizio dell'attività da parte del medico presso più strutture private accreditate potrebbe infatti pregiudicare la qualità dell'attività assistenziale prestata ed impedire, al contempo, l'effettivo espletamento della funzione ausiliaria rispetto alle strutture pubbliche che i soggetti accreditati sono chiamati a svolgere (viene citata la sentenza n. 457 del 1993).

1.4.- L'art. 33, relativo alla mobilità interregionale attiva in materia sanitaria, si porrebbe in contrasto con la legislazione statale, laddove esclude dal computo dei tetti di spesa alcune tipologie di prestazioni.

In particolare, l'esclusione delle prestazioni di alta complessità sarebbe disposta senza aver previsto modalità di compensazione atte a garantire il rispetto degli obiettivi finanziari di cui al decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135, e prima della sottoscrizione di qualsiasi accordo di confine.

Ai sensi dell'art. 1, comma 574, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», le Regioni possono infatti programmare l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità, nonché di prestazioni erogate dagli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) a favore di cittadini residenti in altre Regioni ricomprese negli accordi per la compensazione della mobilità interregionale, in deroga ai limiti previsti, purché le stesse, al fine di garantire l'invarianza dell'effetto finanziario, provvedano ad adottare misure alternative, volte a ridurre le prestazioni inappropriate di bassa complessità erogate in regime ambulatoriale, di pronto soccorso, in ricovero ordinario e in riabilitazione e lungodegenza, acquistate dagli erogatori privati accreditati, in misura tale da assicurare il rispetto degli obiettivi di riduzione di cui al d.l. n. 95 del 2012. Il predetto obiettivo finanziario può essere assicurato anche attraverso misure alternative a valere su altre aree della spesa sanitaria.

Ad avviso del Governo, la deroga alla produzione di prestazioni rese in mobilità, contenuta nella norma regionale impugnata, sarebbe stata inoltre disposta prima di qualsiasi accordo di confine sottoscritto. Al riguardo il ricorrente rileva che, ai sensi del decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera), i posti letto riservati alla



mobilità attiva sono già ricompresi nella programmazione regionale che deve essere approvata dal Tavolo di verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA, come previsto dall'art. 1, comma 541, lettera e) (*recte*: lettera c), della legge n. 208 del 2015. Qualsiasi modifica dovrebbe avvenire quindi solo a seguito di accordi di confine già stipulati, al fine di garantire la compatibilità nazionale.

Infine, con riferimento all'esclusione delle altre tipologie di prestazioni dal tetto di spesa, la norma regionale si porrebbe in contrasto con la legislazione vigente, che non prevede tali esclusioni, passibili di determinare oneri aggiuntivi e non coperti.

La disposizione regionale, quindi, violerebbe il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria quale principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e l'art. 81, terzo comma, Cost., sotto il profilo della mancata copertura finanziaria.

1.5.- Da ultimo, l'art. 45, parimenti censurato, interviene sull'art. 6, comma 2, della legge della Regione Basilicata 27 ottobre 2014, n. 30, recante «Misure per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo patologico (G.A.P.)», in materia di autorizzazione all'esercizio delle sale da gioco e installazione di apparecchi da gioco entro la distanza di 500 metri dai luoghi sensibili, mediante la soppressione dell'avverbio «non», dopo le parole «nel caso di ubicazioni in un raggio».

La disposizione regionale, secondo il ricorrente, contrasterebbe con quanto stabilito dall'art. 1, comma 936, della legge n. 208 del 2015, secondo cui le caratteristiche dei punti vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori, e al fine di prevenire il rischio di accesso dei minori di età, sono determinati in sede di Conferenza unificata, le cui intese sono poi recepite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti.

La norma quindi violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., in materia di ordine pubblico e sicurezza.

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

3.- Con memoria depositata il 13 novembre 2018, il ricorrente ha rilevato l'avvenuta modifica di alcune delle disposizioni impugnate, ad opera di leggi adottate dalla Regione Basilicata dopo la notifica del ricorso.

In particolare, l'art. 26, relativo alle strutture sociosanitarie, è stato modificato dall'art. 73 della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018), mediante l'abrogazione del comma 2 e la sostituzione del comma 4.

L'art. 33, parimenti impugnato, è stato invece abrogato dall'art. 45, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018.

A tal riguardo, il ricorrente ha comunque evidenziato l'impossibilità di dichiarare la cessazione della materia del contendere, in quanto non emergerebbe con certezza che le norme soppresse non abbiano trovato concreta applicazione nel periodo di vigenza; conseguentemente, ha affermato la permanenza dell'interesse ad una pronuncia di accoglimento.

4.- Da ultimo, con atto di rinuncia parziale depositato il 26 novembre 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare alla questione di cui all'art. 26, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, in ragione dell'intervenuta abrogazione della norma e dell'attestazione, fornita dalla Regione Basilicata, della sua mancata applicazione medio tempore.

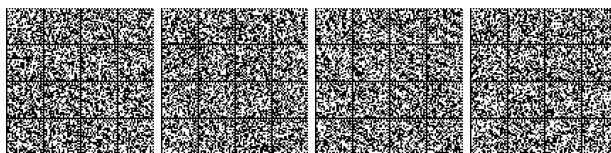
### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso in epigrafe indicato, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017).

Riservata a separate pronunce la decisione delle questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri su altre disposizioni della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, lo scrutinio deve essere qui limitato a quelle aventi ad oggetto gli artt. 23, 26, 30, 33 e 45 della legge regionale censurata.

2.- L'impugnato art. 23 ha modificato l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Basilicata 14 ottobre 2008, n. 25 (Disposizioni in materia di autorizzazione delle strutture sanitarie pubbliche e private), mediante la sostituzione dell'espressione «entro due anni» con quella «entro cinque anni».

Così disponendo, secondo il ricorrente, si sarebbero illegittimamente prorogati i termini concessi alle strutture sanitarie per gli adeguamenti strutturali connessi alle procedure di autorizzazione, di cui alla legge della Regione Basi-



licata 5 aprile 2000, n. 28 (Norme in materia di autorizzazione delle strutture sanitarie pubbliche e private), in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 8, comma 4, e 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), i quali fissano i livelli essenziali di sicurezza e qualità che debbono essere soddisfatti da tutte le strutture che vogliono effettuare prestazioni sanitarie, indipendentemente dal fatto che intendano, o meno, chiedere anche l'accreditamento.

L'art. 1 della legge reg. Basilicata n. 25 del 2008, nel testo modificato dalla legge impugnata, prevede infatti: «1. Allo scopo di consentire il completamento dei processi di adeguamento connessi alle procedure di autorizzazione di cui alla L.R. 5 aprile 2000, n. 28 e s.m.i. le strutture sanitarie dotate di posti letto, che erogano prestazioni sanitarie in regime di ricovero e quelle dotate di posti residenziali per assistenza riabilitativa ai disabili psichici e psiconeuromotori, e per quelle strutture riabilitative che erogano ai disabili psichici e psiconeuromotori prestazioni in regime ambulatoriale, fatto salvo il possesso dei requisiti minimi generali di cui al D.P.R. 14 gennaio 1997, devono eseguire gli adeguamenti di cui all'art. 15 comma 6 lett. a) della L.R. 5 aprile 2000, n. 28 e s.m.i., entro cinque anni dalla data di comunicazione da parte della Commissione Tecnica Aziendale della adeguatezza del progetto esecutivo con relativo cronoprogramma vincolante per l'ultimazione dei lavori di adeguamento ai requisiti previsti dalla normativa vigente».

Dopo la proposizione del ricorso, il legislatore regionale è intervenuto nuovamente in materia di autorizzazione delle strutture sanitarie, modificando ancora, con la legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), il termine concesso per l'adeguamento delle strutture.

L'art. 23 della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017 ha infatti previsto che: «1. Le strutture sanitarie di cui all'art. 1, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2008, n. 25 e s.m.i., per le quali la competente Commissione Tecnica Aziendale esprime parere di adeguatezza del piano di adeguamento ai requisiti previsti dalla normativa vigente, devono ultimare i relativi lavori entro il termine di anni tre dalla espressione del suddetto parere».

Successivamente, con la legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2018, n. 1 (Modifica ed integrazione all'articolo 23 della legge regionale 30 dicembre 2017, n. 39), è stato aggiunto anche un comma 2 all'art. 23 della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017 che così dispone: «Le strutture sanitarie di cui al comma 1 per le quali la competente Commissione Tecnica Aziendale alla data del 31 dicembre 2017 ha già espresso parere di adeguatezza del piano di adeguamento ai requisiti previsti dalla normativa vigente, devono ultimare i relativi lavori entro il termine di anni tre decorrenti dall'entrata in vigore della presente legge».

2.1.- Questa Corte ritiene che occorra procedere all'estensione della questione prospettata dal ricorso in riferimento all'art. 23 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, anche nei confronti del sopravvenuto art. 23 della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017, in considerazione del fatto che la disposizione sopravvenuta «presenta una portata precettiva paragonabile alla prima sotto il profilo della potenziale lesività dei principi costituzionali invocati dal ricorrente» (sentenza n. 39 del 2016). Sicché il vizio lamentato con riguardo alla prima deve essere valutato anche in riferimento alla seconda legge regionale.

2.2.- La questione, come sopra ricostruita, è fondata.

Secondo il costante orientamento di questa Corte (*ex multis*, sentenza n. 161 del 2016), la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private si inquadra nella potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che preclude alle Regioni di derogare ai principi fondamentali fissati dalle norme statali, quali sono tra l'altro le norme di principio contenute negli artt. 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 (*ex multis*, sentenza n. 59 del 2015). Questi ultimi stabiliscono i livelli qualitativi e i requisiti minimi strutturali e organizzativi per ottenere l'autorizzazione all'esercizio, il cui possesso va verificato prima dello svolgimento di qualsiasi attività.

Con la legge regionale 5 aprile 2000, n. 28 (Norme in materia di autorizzazione delle strutture sanitarie pubbliche e private), la Regione Basilicata, «in attuazione dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni, degli articoli 2 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997 e dell'art. 8-ter del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229», ha definito i «requisiti minimi strutturali, funzionali ed organizzativi delle strutture sanitarie pubbliche e private, il controllo e la vigilanza sulle medesime nonché le procedure per il rilascio delle autorizzazioni alla realizzazione, all'apertura ed all'esercizio dell'attività sanitaria» (art. 1, comma 1), stabilendo, all'art. 15, che, per continuare a svolgere l'attività, le strutture private già autorizzate e quelle attive che sono soggette ad autorizzazione ai sensi della legge regionale n. 28 del 2000, debbano presentare domanda di rinnovo dell'autorizzazione ovvero domanda introduttiva del procedimento di autorizzazione entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge.



Ai sensi del combinato disposto degli artt. 6 e 7 della legge reg. Basilicata n. 28 del 2000, la domanda di autorizzazione all'apertura e all'esercizio di attività sanitaria deve essere indirizzata al Presidente della Giunta regionale, che provvede ad inoltrarla alla Azienda Sanitaria U.S.L. territorialmente competente, per l'istruttoria e il rilascio del parere obbligatorio da parte di un'apposita commissione tecnica.

Il termine per l'adeguamento di cui al sopra citato art. 15 è stato più volte rivisto dal legislatore regionale, fino alla modifica apportata dalla norma impugnata e successivamente dall'art. 23 della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017.

Il Governo, nell'impugnare la proroga disposta dalla legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, mira quindi a censurare la situazione per cui le strutture sanitarie già attive e in esercizio possano (continuare *ad*) erogare prestazioni sanitarie prima ancora che la verifica circa il possesso dei requisiti minimi sia stata completata.

La censura coglie nel segno. In effetti, la normativa regionale in esame, nel prorogare i termini per l'adeguamento, consente a dette strutture di operare a prescindere dalla conclusione della verifica circa l'adeguatezza della struttura stessa; pertanto, essa risulta in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione agli artt. 8, comma 4, e 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, da qualificarsi come principi fondamentali della materia «tutela della salute» (sentenza n. 59 del 2015), vincolanti per le Regioni, in particolare quanto alla necessità che l'esercizio dell'attività sanitaria avvenga previa verifica del possesso dei requisiti minimi.

2.3.- Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017 e dell'art. 23 della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017, quest'ultimo come modificato dall'art. 1 della legge regionale n. 1 del 2018.

3.- L'art. 26 della legge regionale impugnata ha ad oggetto le strutture sociosanitarie di cui alla legge della Regione Basilicata 14 febbraio 2007, n. 4 (Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale).

Esso prescrive: «1. A decorrere dalla data di approvazione del provvedimento definitivo di Giunta regionale previsto dall'art. 21, comma 1 della legge regionale 14 febbraio 2007, n. 4, a tutte le strutture sociosanitarie a ciclo residenziale e semiresidenziale si applicano le disposizioni normative contenute nella legge regionale 5 aprile 2000, n. 28 e s.m.i. 2. Le strutture sociosanitarie di cui alla legge regionale 14 febbraio 2007, n. 4 e s.m.i. che per effetto del comma 1 rientrano nel campo di applicazione della legge regionale 5 aprile 2000, n. 28 e s.m.i. e che hanno in corso, da almeno tre anni, convenzioni o contratti con Aziende sanitarie locali, stipulati previa selezione con procedure di evidenza pubblica si intendono provvisoriamente accreditate per i servizi resi in regime non residenziale, residenziale, semiresidenziale, nelle more della regolamentazione dell'accredimento istituzionale. 3. Le strutture sociosanitarie di cui alla legge regionale 14 febbraio 2007, n. 4 e s.m.i. che per effetto del comma 1 rientrano nel campo di applicazione della legge regionale 5 aprile 2000, n. 28 e s.m.i. attive alla data di entrata in vigore della presente legge, per continuare a svolgere l'attività, devono presentare, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della presente legge, domanda di autorizzazione ai sensi dell'art. 15 della legge regionale 5 aprile 2000, n. 28 e s.m.i. e delle disposizioni attuative regionali corredata del piano di adeguamento. 4. Le Aziende sanitarie locali sono autorizzate a stipulare, con le strutture di cui al comma 2, convenzioni o contratti, anche in prosecuzione di quelli in corso, di durata non superiore a 18 mesi. Fino alla scadenza dei predetti 18 mesi le tariffe stabilite dai contratti in essere restano confermate. Nelle more della regolamentazione dell'accredimento istituzionale, sono sospese le eventuali procedure in corso per l'affidamento dei servizi di cui al comma 2. 5. La Regione entro 12 mesi dall'entrata in vigore della presente legge emana i provvedimenti attuativi per la regolamentazione dell'accredimento istituzionale dei servizi e delle strutture di cui al presente articolo».

3.1.- Preliminarmente occorre osservare che, nonostante l'art. 26 appaia integralmente impugnato tanto nel ricorso quanto nella delibera autorizzativa del Consiglio dei ministri del 23 settembre 2017, le censure si appuntano esclusivamente sui commi 2, 3 e 4, primo periodo, di detto articolo. Pertanto, il ricorso deve intendersi limitato a tali norme, sulle quali si svolgerà lo scrutinio di costituzionalità.

3.2.- Successivamente alla proposizione del ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, la Regione Basilicata ha modificato le disposizioni in esame.

Infatti, l'art. 73 della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018), ha abrogato il comma 2 e sostituito il primo e il secondo periodo del comma 4 dell'art. 26 nei termini seguenti: «I contratti in essere con le strutture sociosanitarie di cui al comma 1 stipulati con le Aziende sanitarie locali proseguono la loro validità nelle more della regolamentazione dell'accredimento istituzionale».

A seguito della novella legislativa, il Presidente del Consiglio dei ministri - dopo aver inizialmente confermato il proprio interesse alla declaratoria di illegittimità costituzionale in ragione dell'assenza di prove circa la mancata attuazione della norma impugnata nel periodo di vigenza - ha da ultimo dichiarato di volere rinunciare esclusivamente all'impugnazione dell'art. 26, comma 2, relativo all'accredimento *ope legis* delle strutture sociosanitarie.





3.3.- Pertanto, a seguito della rinunzia parziale al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e tenuta presente la mancata costituzione della parte resistente, dev'essere dichiarata, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 26, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017 (per un caso analogo, sentenza n. 183 del 2016).

3.4.- Al contrario, non sono state oggetto di rinuncia le questioni vertenti sul comma 3 e sul comma 4, primo periodo, del medesimo art. 26.

3.5.- Il comma 3 prescrive che le strutture sociosanitarie già attive ed operanti devono presentare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge censurata, domanda di autorizzazione ai sensi dell'art. 15 della legge reg. Basilicata n. 28 del 2000 e s.m.i., per poter continuare a svolgere l'attività sanitaria.

Ad avviso del ricorrente, detta previsione si pone in contrasto con quanto previsto in materia di autorizzazione dall'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, a norma del quale il rilascio dell'autorizzazione e la verifica del possesso dei requisiti minimi precede l'esercizio delle attività sanitarie e sociosanitarie.

La questione è fondata per le medesime considerazioni svolte in merito alle strutture sanitarie di cui al precedente art. 23 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, alle quali si rinvia.

Di conseguenza, il comma 3 dell'art. 26 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento all'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992.

3.6.- Con riguardo al comma 4, nella parte in cui (primo periodo) autorizza le ASL a stipulare contratti o convenzioni di durata non superiore a diciotto mesi con le strutture sociosanitarie provvisoriamente accreditate, l'Avvocatura dello Stato ha chiesto l'accoglimento della questione per il periodo in cui la norma ha avuto vigenza, fino all'intervento del legislatore regionale, non risultando e non essendo stata dedotta la sua mancata applicazione nel suddetto arco temporale.

Come sopra rilevato, la disposizione è stata modificata dall'art. 73, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018. Deve, quindi, essere preliminarmente valutata l'incidenza dello *ius superveniens* sulla questione in esame.

Le modifiche normative sopravvenute non possono ritenersi idonee a determinare la cessazione della materia del contendere.

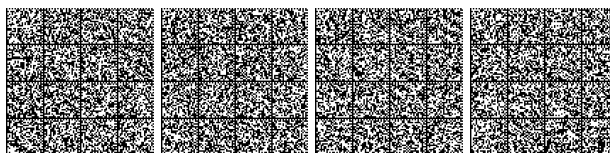
Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la modifica normativa della norma oggetto di questione di legittimità costituzionale in via principale intervenuta in pendenza di giudizio determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni: occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e occorre che le norme impugnate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore (*ex plurimis*, sentenza n. 171 del 2018). L'assenza di qualsiasi indicazione (non essendosi costituita la Regione resistente) circa la mancata applicazione della norma censurata induce a ritenere non provato tale ultimo requisito, anche in considerazione del tempo di vigenza della norma abrogata, che è stata modificata circa un anno dopo la sua entrata in vigore.

Pertanto, la questione deve essere esaminata nel merito e, per ragioni analoghe a quelle già espresse al precedente punto 2.1. in riferimento all'art. 23, deve essere estesa alla nuova disposizione, come modificata dalla legge reg. Basilicata n. 11 del 2018.

Invero, se da un lato l'intervenuta novella legislativa ha di fatto eliminato il riferimento operato al comma 2 (abrogato) - riferimento che consentiva alle aziende sanitarie di stipulare convenzioni o contratti, anche in prosecuzione di quelli in corso, di durata non superiore a 18 mesi con le strutture provvisoriamente accreditate - la nuova disposizione, nel riconoscere la perdurante «validità» (*recte*: efficacia) dei contratti già stipulati con strutture sociosanitarie per le quali non si sia concluso l'accreditamento, continua a mantenere un contenuto asseritamente lesivo, paragonabile a quello della disposizione impugnata. La questione deve quindi, come sopra rilevato, essere estesa al nuovo comma 4, primo periodo, dell'impugnato art. 26.

Nel merito la questione è fondata.

La norma regionale consente, nella prima versione, la stipula di contratti con strutture provvisoriamente accreditate *ope legis* - per le quali si presume, senza che sia accertato, il possesso effettivo dei requisiti per l'accreditamento - e, nella seconda, il mantenimento della «validità» dei contratti già stipulati con le strutture sociosanitarie «nelle more della regolamentazione dell'accreditamento istituzionale». In entrambi i casi, le aziende sanitarie risultano abilitate a intrattenere rapporti contrattuali con soggetti nei cui confronti non è stata portata a termine, con esito positivo, la verifica dei requisiti previsti dalla legge nell'ambito delle procedure di accreditamento. Così disponendo, le norme in giudizio contrastano con l'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992 - che questa Corte ha già ripetutamente qualificato



come principio fondamentale della materia della tutela della salute (sentenza n. 132 del 2013) - il quale richiede per l'accreditamento «requisiti ulteriori» rispetto a quelli previsti per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria, fissando altresì la necessaria interdipendenza tra accreditamento e accordi contrattuali (sentenza n. 124 del 2015). Ne consegue la violazione dei limiti di competenza in materia di tutela della salute ex art. 117, terzo comma, Cost.

3.7.- Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 4, primo periodo, della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017 nel suo testo originario e in quello sostituito dall'art. 73, comma 2, della legge regionale n. 11 del 2018.

4.- L'art. 30 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017 ha ad oggetto misure di coordinamento e razionalizzazione, finalizzate ad ottimizzare la gestione delle liste d'attesa.

4.1.- In via preliminare, la questione va circoscritta al solo comma 2 dell'art. 30, nonostante che tale articolo appaia integralmente impugnato nel ricorso. Il ricorso infatti, atteso sia il contenuto della delibera governativa, sia il tenore delle censure, deve ritenersi limitato al suddetto comma.

Il richiamato comma 2 dispone che: «Al fine di migliorare l'integrazione tra le strutture accreditate del Servizio sanitario regionale, ferme restanti le disposizioni di cui all'art. 4, comma 7 della legge 30 dicembre 1991, n. 412 in materia di incompatibilità, le strutture sanitarie private accreditate con il Servizio sanitario nazionale possono altresì avvalersi: a) dell'opera di medici in rapporto esclusivo con il Servizio sanitario nazionale, sempre che questa rientri nell'ambito di accordi e/o protocolli di intesa stipulati con le Aziende del Servizio sanitario regionale di dipendenza; b) dell'opera di medici in rapporto con altre strutture private accreditate con il Servizio sanitario nazionale. Dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogate le norme in contrasto con quanto disposto al presente comma».

La disposizione regionale consente quindi alle strutture sanitarie private accreditate con il Servizio sanitario nazionale (SSN) di avvalersi dell'opera di medici in rapporto esclusivo con il SSN.

Ad avviso del Governo, tale previsione disattende il principio di unicità del rapporto di lavoro del personale medico con il SSN, sancito dall'art. 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), il quale prescrive che: «Con il Servizio sanitario nazionale può intercorrere un unico rapporto di lavoro. Tale rapporto è incompatibile con ogni altro rapporto di lavoro dipendente, pubblico o privato, e con altri rapporti anche di natura convenzionale con il Servizio sanitario nazionale. [...] L'esercizio dell'attività libero-professionale dei medici dipendenti del Servizio sanitario nazionale è compatibile col rapporto unico d'impiego, purché espletato fuori dall'orario di lavoro all'interno delle strutture sanitarie o all'esterno delle stesse, con esclusione di strutture private convenzionate con il Servizio sanitario nazionale.»

4.2.- La questione è fondata.

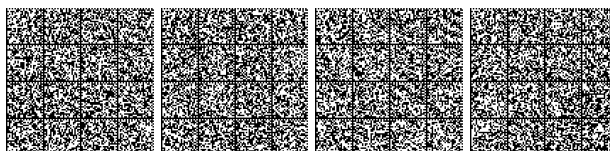
Questa Corte ha già ritenuto che, col suddetto principio, il legislatore statale ha «inteso garantire la massima efficienza e funzionalità operativa al servizio sanitario pubblico»; allo stesso tempo, il legislatore ha ritenuto che «potesse spiegare effetti negativi il contemporaneo esercizio da parte del medico dipendente di attività professionale presso strutture convenzionate» (sentenza n. 457 del 1993).

La portata di detto principio è stata riconosciuta anche dalla giurisprudenza amministrativa (*ex multis*, TAR Veneto, sezione terza, sentenza 24 luglio 2017, n. 743; TAR Campania, sezione quinta, sentenza 31 gennaio 2013, n. 685; Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 22 giugno 2004, n. 4463, e 8 maggio 2003, n. 2430) che ne ha più volte sottolineato il carattere oggettivo e assoluto, da cui deriva il divieto, per il medico dipendente, di svolgere contemporaneamente l'attività professionale presso strutture convenzionate, oggi accreditate.

La particolare natura delle istituzioni sanitarie private convenzionate, le quali svolgono una funzione integrativa e sussidiaria della stessa rete sanitaria pubblica, impone che il medico che già presta la sua attività in rapporto esclusivo con il SSN non possa, contemporaneamente, operare anche presso una struttura privata convenzionata. Per lo stesso motivo anche l'esercizio dell'attività libero-professionale intra moenia è consentito dal legislatore purché ciò avvenga oltre l'orario di lavoro, all'interno o al di fuori della struttura sanitaria, ma con l'espressa esclusione delle strutture private convenzionate (cui l'art. 1, comma 5, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», ha affiancato, quanto ad incompatibilità, le strutture private accreditate).

La norma regionale impugnata, laddove prevede che una struttura sanitaria privata accreditata possa avvalersi di medici in rapporto esclusivo con il SSN, disattende dunque il principio di unicità del rapporto di lavoro, in tal modo violando l'art. 117, terzo comma, Cost.

Restano assorbiti gli altri profili di censura.



5.- L'art. 33 della legge regionale impugnata, avente ad oggetto la mobilità interregionale in materia sanitaria, prevede che: «1. In riferimento alle prestazioni erogate in mobilità attiva interregionale dalle strutture sanitarie accreditate e contrattualizzate con il Servizio sanitario regionale, coerentemente con quanto definito in sede di Conferenza delle Regioni, anche ai fini della sottoscrizione degli accordi interregionali per la compensazione della mobilità sanitaria, non sono computabili per il raggiungimento dei tetti di spesa le seguenti prestazioni: *a)* relativamente alle attività di ricovero, i DRG di alta complessità; *b)* relativamente alle attività di specialistica ambulatoriale (ex art. 25 della legge 833/1978), le prestazioni trasferite da regime ospedaliero a regime ambulatoriale e quelle considerabili salva-vita definite critiche dal Piano nazionale di governo delle liste di attesa per il triennio 2010-2012 (punto 3.1 del Piano, intesa Stato-Regioni del 28 ottobre 2010)».

La disposizione in esame, nell'escludere dai tetti di spesa alcune tipologie di prestazioni, contrasterebbe, secondo la prospettazione del ricorrente, con i limiti della competenza legislativa regionale disposti dall'art. 117, terzo comma, Cost., perché inosservante del principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria disposto dall'art. 1, comma 574, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», nonché con l'art. 81, terzo comma, Cost., sotto il profilo della mancata copertura finanziaria.

5.1.- In primo luogo, occorre osservare che la norma è stata interamente abrogata dall'art. 45, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018. Tuttavia, in ragione dell'interesse manifestato dall'Avvocatura dello Stato all'accoglimento della questione ed in assenza di una prova circa la mancata applicazione della norma nel periodo di vigenza, non può ritenersi cessata la materia del contendere e la questione deve essere esaminata nel merito (per un caso analogo, sentenza n. 185 del 2018).

5.2.- Ai sensi dell'art. 1, comma 574, della legge n. 208 del 2015, le Regioni possono programmare l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità, nonché di prestazioni erogate da parte degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) a favore di cittadini residenti in regioni diverse da quelle di appartenenza ricomprese negli accordi per la compensazione della mobilità interregionale, in deroga al tetto di spesa sanitaria complessiva annua fissato dal legislatore nazionale, purché prevedano misure alternative, volte in particolare a ridurre le prestazioni inappropriate di bassa complessità acquistate dagli erogatori privati accreditati o incidenti su altre aree della spesa sanitaria, così da assicurare il rispetto degli obiettivi finanziari di riduzione della spesa, di cui al decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135.

Questa Corte ha già osservato che «[l']art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012 fissa un generale obiettivo di riduzione della spesa relativa all'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera» [...]. Tale disposizione, dunque, può considerarsi espressione di un principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», poiché riguarda «non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente» (*ex plurimis*, sentenze n. 218 e n. 153 del 2015, n. 289 del 2013, n. 69 del 2011) e lascia «ciascuna Regione [...] libera di darvi attuazione [...] in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale» (sentenza n. 183 del 2016).

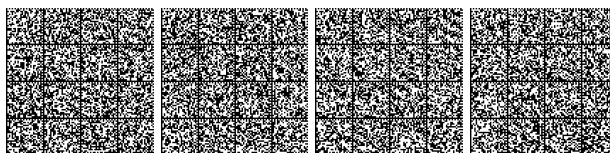
Nel caso in esame, la Regione Basilicata, nell'escludere i DRG di alta complessità dal computo per il raggiungimento dei tetti di spesa, non ha in effetti previsto alcuna misura alternativa di compensazione, andando a incidere negativamente sul risultato finanziario complessivo indicato nella legge statale.

Parimenti, la non computabilità nei tetti di spesa delle altre prestazioni, relative all'attività di specialistica ambulatoriale (di cui alla lettera b dell'impugnato art. 33), è passibile di determinare oneri aggiuntivi e non coperti, sicché non è consentita dalla legislazione nazionale.

Di conseguenza, l'art. 33 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per aver previsto la non computabilità di alcune prestazioni ai fini del raggiungimento dei tetti di spesa, senza garantire il rispetto degli obiettivi di riduzione della spesa sanitaria, nonché dell'art. 81, terzo comma, Cost., per mancata copertura finanziaria.

6.- La questione vertente sull'art. 45 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., è manifestamente infondata.

Con la disposizione impugnata, il legislatore regionale ha infatti inteso esclusivamente correggere l'errore materiale costituito dall'indebita inserzione dell'avverbio «non», dopo le parole «nel caso di ubicazioni in un raggio», contenuto nell'art. 6 della legge della Regione Basilicata 27 ottobre 2014, n. 30, recante «Misure per il contrasto della diffusione del gioco d'azzardo patologico (G.A.P.)».



Prima dell'intervento censurato, la disposizione disponeva: «l'autorizzazione all'esercizio non viene concessa nel caso di ubicazioni in un raggio non inferiore a cinquecento metri, misurati per la distanza pedonale più breve, da istituti scolastici di qualsiasi grado, luoghi di culto, oratori, impianti sportivi e centri giovanili, centri sociali o altri istituti frequentati principalmente da giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale e, inoltre, strutture ricettive per categorie protette» (corsivi aggiunti). La presenza del secondo «non» appare priva di qualunque significato coerente con la *ratio legis*.

È chiaro quindi che quanto disposto dall'impugnato art. 45 si è reso necessario al fine di assicurare l'osservanza di una distanza minima di sicurezza dai luoghi ritenuti sensibili. L'accoglimento della questione nei termini richiesti dal ricorrente avrebbe invece l'effetto aberrante di vanificare la tutela che la previsione di una zona minima di distanza intende assicurare.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;*

1) *dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 23, 26, commi 3 e 4, primo periodo, nel testo originario e in quello sostituito dall'art. 73, comma 2, della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018), 30, comma 2, e 33 della legge della Regione Basilicata 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017);*

2) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), come modificato dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata 29 gennaio 2018, n. 1 (Modifica ed integrazione all'articolo 23 della legge regionale 30 dicembre 2017, n. 39);*

3) *dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 45 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;*

4) *dichiara estinto il processo limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





N. 239

*Sentenza 25 ottobre - 21 dicembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezioni - Procedimento per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia - Selezione delle liste ammesse al riparto dei seggi - Clausola di sbarramento.**

- Legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), art. 21, primo comma, numeri 1-*bis*) e 2), e art. 22, nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,  
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-*bis*) e 2), e dell'art. 22, comma 1, della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta, nel procedimento vertente tra Giorgia Meloni e altri e l'Ufficio elettorale centrale nazionale e altri, con ordinanza del 23 agosto 2016, iscritta al n. 93 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2017.

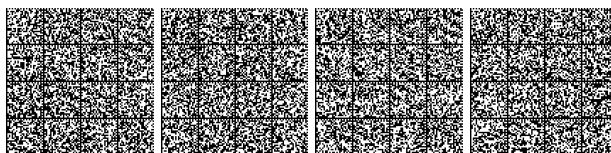
Visti gli atti di costituzione di Giorgia Meloni e altri, di Lorenzo Fontana, di Nicola Caputo, del PD - Partito Democratico e altri, di Alternativa Popolare già Nuovo Centrodestra - NCD, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 23 ottobre 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Federico Tedeschini e Elisabetta Rampelli per Giorgia Meloni e altri, Felice Carlo Besostri per Marco Scurria e altro, Luca Tozzi per Lorenzo Fontana, Enzo Perrettini per l'Alternativa Popolare già Nuovo Centrodestra - NCD, Antonio Lamberti per Nicola Caputo, Vincenzo Cerulli Irelli per il PD - Partito Democratico e altri, e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Consiglio di Stato, sezione quinta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-*bis*) e 2), e dell'art. 22 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spet-



tanti all'Italia). Il primo dei due articoli stabilisce, per quanto qui interessa, che l'Ufficio elettorale nazionale: «1-bis) individua le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi; 2) procede al riparto dei seggi tra le liste di cui al numero 1-bis) in base alla cifra elettorale nazionale di ciascuna lista». L'art. 22 dispone che «[l]'ufficio elettorale circoscrizionale, ricevute da parte dell'Ufficio elettorale nazionale le comunicazioni di cui al penultimo comma del precedente articolo, proclama eletti i candidati, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, seguendo la graduatoria prevista al numero 4) dell'articolo 20».

Più precisamente, il rimettente contesta la previsione della soglia di sbarramento del 4 per cento fissata per l'accesso al riparto proporzionale dei seggi nelle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. I parametri evocati sono gli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, della Costituzione.

Le questioni sono state sollevate nell'ambito di un giudizio in appello promosso da Giorgia Meloni e altri contro l'Ufficio elettorale centrale nazionale e altri, per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione seconda bis, 23 novembre 2015, n. 13214. In primo grado i ricorrenti avevano impugnato l'atto di proclamazione degli eletti che, sulla base della norma censurata, non aveva attribuito alcun seggio alla lista dei ricorrenti (Fratelli d'Italia - Alleanza nazionale), benché essa avesse conseguito il 3,66 per cento dei voti a livello nazionale nelle elezioni europee del 25 maggio 2014. Il ricorso si fondava sull'asserita incostituzionalità della soglia di sbarramento ma la citata sentenza del Tar Lazio lo ha respinto.

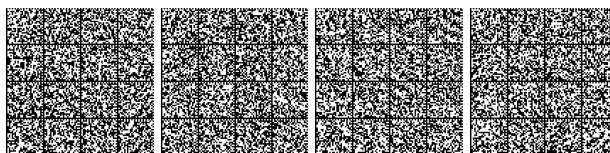
Il giudice *a quo* ricorda che la soglia di sbarramento è stata introdotta nel 2009 sulla base del cosiddetto Atto di Bruxelles (Allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom, del Consiglio del 20 settembre 1976, nel testo risultante a seguito della decisione 2002/772/CE, Euratom, del Consiglio del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002), che ha previsto la facoltà degli Stati membri di introdurre soglie di sbarramento nella misura massima del cinque per cento all'interno delle rispettive legislazioni nazionali per l'elezione dei membri del Parlamento europeo. Osserva inoltre che la questione non è preclusa dai precedenti della Corte costituzionale. Secondo il rimettente, la sentenza n. 271 del 2010 non riguardava la legittimità della soglia di sbarramento ma l'impossibilità - per le liste che non raggiungono la soglia - di partecipare all'assegnazione dei seggi attribuiti con il meccanismo dei resti. L'odierna questione si distinguerebbe anche da quella decisa con la sentenza n. 110 del 2015 perché non è sorta nel corso di un'azione di mero accertamento ma nel corso di un'azione proposta da candidati concretamente lesi di fronte al giudice munito di giurisdizione sulle elezioni europee.

Ancora, il Consiglio di Stato rileva che, se la Corte annullasse le norme censurate della legge n. 10 del 2009, il meccanismo elettorale tornerebbe a essere governato dalle norme originarie della legge n. 18 del 1979, cioè da un corpus completo e applicabile.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che la previsione della soglia di sbarramento violi il principio democratico (art. 1, secondo comma, Cost.), il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e il principio di adeguata rappresentatività del voto (art. 48 Cost.). Le norme censurate comporterebbero «una compressione dei principi di piena democraticità e pluralismo del sistema rappresentativo che non rinvergono un'adeguata *ratio* giustificatrice nel perseguimento di concomitanti finalità di interesse generale e che, quindi, sembrano travalicare i limiti propri del ragionevole esercizio dell'*interpositio legislatoris*».

Il giudice *a quo* richiama la sentenza dello stesso Consiglio di Stato, sezione quinta, 16 agosto 2011, n. 4786, che ha dichiarato manifestamente infondata la questione oggi all'attenzione della Corte, osservando che gli argomenti utilizzati in quella pronuncia non sarebbero condivisibili. Le norme censurate comprimerebbero la «rappresentatività democratica» (nel caso delle elezioni del 2014, il 6,08 per cento dei voti validamente espressi non si è tradotto in una corrispondente rappresentanza) e ciò non si potrebbe giustificare con l'«obiettivo di limitare la frammentazione delle forze politiche e quindi di garantire una maggior stabilità agli organi elettivi», «stante l'assenza di un vincolo propriamente fiduciario che caratterizza i rapporti fra il Parlamento e la Commissione europea», non potendosi, tra l'altro, assimilare il voto di approvazione di cui all'art. 17, paragrafo 7, del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, al voto di fiducia esistente nelle forme di governo parlamentari. La compressione dunque resterebbe ingiustificata.

Il rimettente ricorda inoltre che il Tribunale costituzionale tedesco «ha per ben due volte fra il novembre del 2011 e il febbraio del 2014 dichiarato la contrarietà a Costituzione delle disposizioni nazionali che introducevano una soglia di sbarramento (dapprima nella misura del 5 per cento e successivamente nella più ridotta misura del 3 per cento) per le elezioni al Parlamento europeo». Il Tribunale costituzionale tedesco avrebbe affermato che «l'introduzione di una siffatta soglia di sbarramento si pone in contrasto con il generale principio di uguaglianza», nell'ambito di un sistema, quello europeo, che non presenterebbe il rischio di un «eccessivo pluralismo». Tali decisioni confermerebbero che la compressione del principio di rappresentanza popolare non può essere ammessa «se non in presenza di valide ragioni giustificatrici».



Il giudice *a quo* sottolinea anche la «diversità in ambito UE dei sistemi elettorali per l'elezione dei membri del Parlamento europeo» e il fatto che numerosi Stati membri non si sarebbero avvalsi della possibilità di introdurre una soglia di sbarramento. La scelta del legislatore italiano non sarebbe dunque idonea a conseguire l'obiettivo della migliore governabilità, «ostandovi le concomitanti legislazioni degli altri stati membri i quali - decidendo di non introdurre una siffatta clausola - finiscono per emulsionare e per rendere inefficace la scelta in tal senso compiuta dal legislatore nazionale».

In definitiva, la previsione della soglia di sbarramento contrasterebbe con il principio democratico (art. 1 Cost.), con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e con il principio di uguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.).

2.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata.

In particolare, l'Avvocatura generale ritiene che l'apposizione di una soglia di sbarramento per l'accesso al Parlamento (sia nazionale sia europeo) rientri nella piena discrezionalità del legislatore e non risulti manifestamente illogica (sono richiamate in proposito le sentenze n. 193 del 2015 e n. 35 del 2017 di questa Corte). La difesa statale sottolinea come l'ordinanza di rimessione svolga «a più riprese [...] valutazioni di opportunità/merito», che devono ritenersi precluse in questa sede.

In realtà, anche per il Parlamento europeo si porrebbe «un'esigenza di efficienza e funzionalità dei processi decisionali», che sarebbe elusa da un'eccessiva frammentazione politica della rappresentanza italiana in Europa, con possibili conseguenze negative «sulla effettività della partecipazione degli esponenti degli interessi nazionali al Consesso europeo, nonché sull'efficacia del Parlamento nello svolgimento delle funzioni ad esso spettanti».

La previsione di soglie di sbarramento per l'accesso al riparto dei seggi (nelle elezioni politiche, regionali e amministrative) troverebbe la sua *ratio* non solo «in un'ottica di governabilità, ma anche di razionalizzazione e semplificazione del quadro politico ad ogni livello di governo». Peraltro, la modulazione di tali soglie a seconda del numero dei seggi e del tipo di consultazione rientrerebbe nella «discrezionalità e autonomia» del legislatore.

In ragione di quanto detto, l'Avvocatura generale ritiene che non colga nel segno la considerazione (svolta dal rimettente) che i rappresentanti eletti al Parlamento europeo sono «suddivisi per gruppi politici e non nazionali» e che quindi i parlamentari eletti in Italia non rappresentano lo Stato italiano. La difesa statale rileva, infatti, che questa «(innegabile) circostanza "organizzativa" di fatto» non esclude che i parlamenti eletti in ciascuno Stato membro siano anche esponenti di gruppi territorialmente ben individuati, ben potendo quindi influenzare le decisioni assunte a livello europeo alla luce degli interessi delle realtà locali da cui provengono.

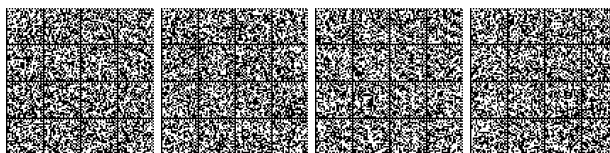
A queste considerazioni l'Avvocatura generale aggiunge che, se gli eletti non rappresentassero la Nazione di provenienza (come, a suo dire, sostenuto dal giudice *a quo*), «la proporzionalità dovrebbe [...] essere coerentemente riferita al complessivo corpo elettorale rappresentato dai cittadini europei», con conseguente esclusione dal Parlamento europeo dei rappresentanti di Stati con una popolazione numericamente esigua.

La difesa statale rileva, inoltre, come sia in atto una «modificazione dell'assetto europeo tendenzialmente volta ad avvicinarsi alle forme di governo "parlamentari"», sulla linea tracciata dal Trattato di Lisbona. Indizi significativi di questa tendenza sarebbero rinvenibili nel rafforzamento delle funzioni legislative, di bilancio, controllo politico e consultiva del Parlamento europeo, e soprattutto nella competenza di quest'ultimo a eleggere il Presidente della Commissione e ad approvare una mozione di censura alla stessa Commissione.

In questa prospettiva un'eccessiva frammentazione dei partiti rappresentati nel Parlamento europeo renderebbe «oltremodo difficoltosa» la formazione di una maggioranza politica, con il rischio di una paralisi dell'attività dell'Assemblea. Si presenterebbero quindi, anche in questa sede, l'esigenza di stabilità dell'organo politico di governo e quella di funzionalità dei processi decisionali del Parlamento. Da quanto appena detto l'Avvocatura generale deduce che, in un sistema elettorale proporzionale, i correttivi per la trasformazione dei voti in seggi sarebbero pressoché inevitabili e non violerebbero il principio di uguaglianza del voto.

Quanto alla considerazione che la mancata previsione di una soglia di sbarramento da parte di alcuni Stati membri «priverebbe di significato e di utilità il detto meccanismo», la difesa statale osserva che questo argomento prova troppo, anche in ragione del fatto che l'Atto di Bruxelles non impone alcuna soluzione ma si limita a prevedere la possibilità di introdurre una soglia minima per l'attribuzione dei seggi. Peraltro, siffatta soglia è presente nella legislazione di molti Stati membri (Austria, Cipro, Francia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Svezia).

L'Avvocatura generale rileva, ancora, che i principi costituzionali evocati come parametro riguarderebbero «l'astratta possibilità di esercitare il diritto di elettorato in condizioni di parità ed eguaglianza», diritto che non sarebbe inciso dalle disposizioni censurate. Non sarebbe quindi rinvenibile alcuna violazione dell'art. 48 Cost., poiché il voto di ciascun elettore sarebbe «"eguale" in quanto "unico", senza che rilevi, all'esito, il risultato elettorale», e «libero», in quanto non condizionato dal «timore del mancato raggiungimento della soglia da parte della lista "preferita"».



La difesa statale conclude osservando che non sarebbero violati: *a)* né l'art. 1 Cost., perché «non si è in presenza di disposizioni che limitano in modo irragionevole e ingiustificato il presidio di democraticità rappresentato dalla piena valorizzazione del voto, né, quindi, il fondamentale principio della sovranità popolare»; *b)* né l'art. 3 Cost., perché non vi è «un regolamento irragionevole dei diversi interessi e valori, né vi è discriminazione tra gli elettori»; *c)* né l'art. 48 Cost., poiché «la circostanza che, ex post, alcuni voti espressi “valgano” più di altri non incide sulla libertà ed eguaglianza del voto».

3.- Nel giudizio di legittimità costituzionale si sono costituiti alcuni soggetti, parti del giudizio *a quo*, alcuni a sostegno della fondatezza delle questioni e altri della non fondatezza.

3.1.- Con atto depositato il 4 luglio 2017 si è costituito in giudizio Lorenzo Fontana, candidato nella lista “Lega Nord”, risultato eletto nelle elezioni europee contestate nel giudizio *a quo*. La parte, dopo aver sottolineato di essersi costituita sia nel giudizio dinanzi al Tar Lazio sia in quello dinanzi all'odierno rimettente Consiglio di Stato, chiede che le questioni siano dichiarate manifestamente inammissibili e infondate sulla base delle seguenti argomentazioni.

In primo luogo, la difesa di Fontana eccepisce l'inammissibilità delle questioni perché queste sarebbero sollevate in violazione della discrezionalità del legislatore. Il giudice *a quo*, infatti, avrebbe sindacato una scelta di politica legislativa, censurabile solo in caso di manifesta irragionevolezza. Inoltre, il rimettente avrebbe richiesto una pronuncia sostanzialmente additiva, in assenza di una soluzione costituzionalmente orientata. Al riguardo, la parte osserva che il Consiglio di Stato non dubita della legittimità costituzionale «della imposizione della clausola di sbarramento in generale», non avendo censurato anche la legge 6 aprile 1977, n. 150 (Approvazione ed esecuzione dell'atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'assemblea a suffragio universale diretto, firmato a Bruxelles il 20 settembre 1976, allegato alla decisione del consiglio delle Comunità europee, adottata a Bruxelles in pari data), con la quale è stato recepito nel nostro ordinamento l'Atto di Bruxelles. In questa prospettiva il rimettente sembrerebbe dubitare della legittimità costituzionale «non già dello sbarramento in sé», ma solo della specifica soglia di sbarramento prevista dall'ordinamento italiano. Da ciò la difesa di Fontana deduce che, anche in caso di accoglimento delle questioni sollevate, resterebbe comunque vigente «l'atto normativo primario che consente al legislatore la imposizione dello sbarramento fino al tetto massimo del 5 per cento». Mancherebbe, dunque, «una soluzione costituzionalmente orientata», non potendo la Corte sostituirsi al legislatore con una pronuncia sostanzialmente additiva, come quella prospettata dal rimettente.

Nell'ipotesi in cui si ritenesse che il giudice *a quo* abbia inteso richiedere una pronuncia meramente ablatoria, secondo detta parte sussisterebbe una seconda ragione di manifesta inammissibilità delle questioni, rinvenibile nella loro «evidente contraddittorietà», derivante dall'aver censurato la sola norma nazionale (legge n. 18 del 1979) e non anche quella sovranazionale contenuta nell'Atto di Bruxelles (recepito con la citata legge n. 150 del 1977).

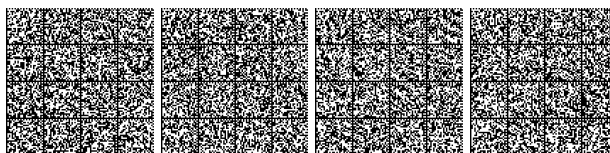
Nel merito, le questioni sarebbero manifestamente infondate. Dopo aver premesso che l'introduzione di correttivi al sistema proporzionale non costituisce di per sé violazione dei principi democratici del nostro ordinamento, Fontana osserva che la previsione di una soglia di sbarramento costituisce, di per sé, «un sistema che serve a valorizzare la volontà elettorale nell'ambito di un sistema proporzionale, atteso che consente la formazione di un organo che, seppur espressione dei partiti più rappresentativi su scala nazionale, non sia frammentato al punto tale da rendere il suo funzionamento difficile e/o impossibile a causa della necessità di spartire i seggi anche con i partiti che abbiano una rappresentatività solo circoscrizionale senza alcuna rilevanza “comunitaria”».

Non sarebbe dunque violato il principio di eguaglianza, poiché tutti i candidati partono da una posizione di perfetta parità e la differenziazione operata dal funzionamento della soglia «non è frutto di una discriminazione legislativa aprioristica ma rappresenta la conseguenza fisiologica dell'espressione della volontà sovrana degli elettori». Né sarebbero violati gli artt. 1 e 48 Cost., in quanto «con o senza la clausola di sbarramento» il voto rimarrebbe a tutti gli effetti personale, eguale, libero e segreto.

La stessa parte contesta altresì che la scelta legislativa censurata sia irragionevole, sottolineando che «per il buon funzionamento delle istituzioni comunitarie è indispensabile garantire la stabilità degli organi elettivi e quindi evitare la eccessiva frammentarietà del Parlamento europeo». A sostegno di questa tesi si adduce il «ruolo sempre più centrale» del Parlamento europeo e l'esistenza di un rapporto di «gradimento», se non di vera e propria fiducia, tra quest'organo e la Commissione. Inoltre, l'introduzione di una soglia di sbarramento andrebbe letta congiuntamente all'imposizione dell'utilizzo di un sistema proporzionale e all'impossibilità di adottare un sistema maggioritario.

Privo di rilievo sarebbe anche l'argomento dell'inefficacia o dell'inutilità pratica della soglia di sbarramento introdotta dal legislatore italiano, alla luce della mancata previsione di un'analogha soglia negli altri Stati membri. In proposito la parte privata osserva che analoghe clausole sono previste in Francia, Polonia, Romania, Repubblica Ceca, Grecia, Ungheria, Svezia, Austria, Slovacchia, Croazia, Lituania, Lettonia e Cipro.

Un ulteriore argomento addotto per confutare la tesi dell'irragionevolezza delle norme censurate fa leva sulla constatazione che, a seguito delle elezioni europee del 2014, i seggi sono stati distribuiti tra candidati di ben sette schie-





ramenti, restando escluso poco più del 6 per cento dei voti su scala nazionale. Ciò confermerebbe che «il sacrificio di rappresentatività causato dalla soglia di sbarramento in parola» non è né irragionevole né sproporzionato.

Da ultimo, la difesa della parte sottolinea l'assoluta incongruenza di talune argomentazioni sostenute dagli appellanti nel giudizio *a quo* e riprese dal rimettente. In particolare, l'accostamento tra il numero di voti ottenuto dalla lista "Fratelli d'Italia" e quello dei votanti di alcuni Stati membri, come Malta e Cipro, è ritenuto «privo di ogni senso logico», posto che si tratta di Stati che hanno una popolazione di gran lunga inferiore a quella italiana. Al contrario, il numero di voti ottenuti dalla lista "Fratelli d'Italia" andrebbe posto a confronto con il numero complessivo dei voti espressi in Italia. Né - sempre a detta della medesima difesa - avrebbe senso discutere di un "diritto di tribuna", posto che i membri italiani del Parlamento europeo sono una minoranza nel consesso. Il cosiddetto diritto di tribuna si trasformerebbe, pertanto, nel «diritto di essere minoranza all'interno di una minoranza».

3.2.- Con atto depositato il 13 luglio 2017 si è costituito in giudizio Nicola Caputo, candidato nella lista "Partito Democratico", risultato eletto nelle elezioni contestate nel giudizio *a quo*. La parte solleva diverse eccezioni di inammissibilità della questione. In primo luogo, essa sarebbe «del tutto centrale ai fini della definizione della res controversa» e, dunque, l'eventuale sentenza di accoglimento della Corte sarebbe «idonea ad esaurire la tutela richiesta con conseguente violazione del divieto del ricorso diretto di costituzionalità». La questione sarebbe inoltre inammissibile in relazione agli appellanti che si sono qualificati come cittadini elettori, in quanto per essi il vantaggio connesso all'eventuale accoglimento «si limiterebbe alla sola rimozione delle disposizioni censurate dall'ordinamento». La questione sarebbe inammissibile anche in relazione agli appellanti candidati, in quanto i vantaggi da essi auspicati (proclamazione come eletti e conseguimento del seggio) sarebbero «del tutto presunti, generici e senza una offerta dimostrazione».

Viene poi riproposta l'eccezione di difetto di interesse alla proposizione del ricorso davanti al TAR, sulla base di quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014. Tale pronuncia, nell'annullare in parte la legge sulle elezioni politiche, avrebbe precisato che l'accoglimento non incideva sugli esiti delle elezioni già tenute, che rappresenterebbero un «fatto concluso». Il ricorso al TAR sarebbe stato inammissibile anche perché mirava all'annullamento parziale delle elezioni, mentre, anche volendo disattendere quanto statuito dalla sentenza n. 1 del 2014, la conseguenza dovrebbe essere quella dell'annullamento dell'intera consultazione elettorale.

Inoltre, secondo la difesa di Caputo, poiché gli esiti delle elezioni del 2014 non possono essere toccati, la pronuncia del TAR potrebbe solo accertare il diritto dei ricorrenti di esercitare con certe modalità il diritto di voto: ma una decisione di questo tipo rientrerebbe nella giurisdizione del giudice ordinario.

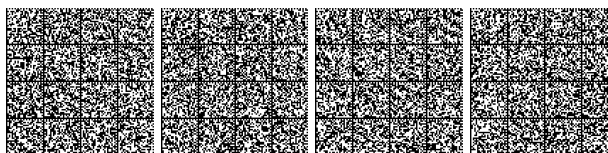
Ancora, tale parte ripropone le eccezioni, già formulate nel giudizio di primo grado, di tardività del ricorso e di omessa impugnazione degli atti di indizione delle elezioni europee e di ammissione delle liste.

Nel merito, sostiene che le questioni sarebbero manifestamente infondate in quanto il rapporto fra Parlamento europeo e Commissione sarebbe «certamente agevolato dalla stabilità ma innanzitutto dalla corretta rappresentatività, alla quale la soglia di sbarramento tende». Infatti, tale soglia garantirebbe proprio la rappresentatività, introducendo un correttivo al principio di proporzionalità, teso a scongiurare la dispersione del voto e la frammentazione delle forze politiche; la stabilità e la governabilità sarebbero obiettivi solo "mediati". Secondo la difesa di Caputo inoltre le decisioni del Tribunale costituzionale tedesco non sarebbero un idoneo termine di paragone, per la diversità dell'ordinamento italiano rispetto a quello tedesco.

3.3.- Con atto depositato il 24 luglio 2017 si sono costituiti davanti alla Corte costituzionale Giorgia Meloni e altri sei soggetti: Meloni e altri quattro nella loro qualità di candidati non eletti nella lista "Fratelli d'Italia - AN" e di elettori nelle elezioni europee del 2014, gli altri due nella qualità di elettori della lista "Fratelli d'Italia - AN" nelle elezioni europee del 2014 (e, nel caso di Marco Marsilio, anche come legale rappresentante del movimento politico/associazione non riconosciuta "Fratelli d'Italia Centrodestra nazionale").

Le parti indicate rilevano che le norme censurate ledono il loro diritto di voto attivo e passivo e provocano «una distorsione nella rappresentanza dei cittadini italiani», dato che più di un milione di elettori di "Fratelli d'Italia - AN" e altri 600.000 elettori (di liste che non hanno raggiunto la soglia di sbarramento) non hanno alcuna rappresentanza nel Parlamento europeo. Inoltre, osservano che l'eventuale accoglimento non comporterebbe l'invalidazione dell'intera consultazione elettorale, ma solo il dovere dell'Ufficio elettorale nazionale di procedere ad una nuova ripartizione tra le liste.

Dette parti invocano diverse norme della Costituzione e dei trattati europei, oltre all'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952. In particolare, le norme censurate violerebbero il principio costituzionale di uguaglianza, anche in relazione al premio eccessivo riservato a certe minoranze linguistiche, nonché il principio di uguaglianza tra tutti i cittadini europei, tanto più considerando l'appartenenza alla Ue di Stati piccoli, come Malta e Lussemburgo, che hanno ottenuto in totale 12 deputati benché il numero dei loro abitanti (complessivamente, meno di un milione) sia inferiore a quello dei voti



ricevuti da “Fratelli d’Italia - AN”. L’alterazione dell’uguaglianza del voto non troverebbe alcuna ragionevole giustificazione, dato che non sussisterebbe alcun rapporto di fiducia tra l’assemblea e l’esecutivo. Inoltre, si osserva che nel Parlamento europeo i parlamentari sono divisi per gruppi politici, non nazionali, ragion per cui le norme censurate non potrebbero giustificarsi con lo scopo di evitare la frammentazione della delegazione italiana.

Le parti ricordano che il Tribunale costituzionale tedesco per due volte ha dichiarato incostituzionale la soglia di sbarramento nelle elezioni europee e rilevano che in diversi Stati la soglia stessa non è prevista o è prevista a livello circoscrizionale e non nazionale.

Infine, le parti censurano altre norme: quelle relative al rimborso delle spese elettorali (in quanto esso è previsto solo per i partiti che superano la soglia di sbarramento), l’art. 12, comma 4, della legge n. 18 del 1979 (in quanto esonera dalla sottoscrizione delle liste dei candidati i partiti già presenti nelle Camere o nel Parlamento europeo) e quelle (artt. 12, comma 8; 21, comma 1, nn. 1-3; e 22, commi 2 e 3) che prevedono un regime di favore per alcune minoranze linguistiche, consentendo alle liste rappresentative di esse di ottenere seggi in deroga alla soglia di sbarramento.

3.4.- Con atto depositato il 25 luglio 2017 si è costituito in giudizio il PD - Partito Democratico in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, chiedendo che le questioni siano dichiarate palesemente infondate.

La parte, dopo aver sintetizzato la vicenda giudiziaria che ha condotto all’odierno giudizio, si sofferma sulle disposizioni contenute nell’Atto di Bruxelles, evidenziando come la disciplina elettorale in esso contenuta si configuri come “provvisoria”, in quanto sia l’art. 7 del citato Atto, sia l’art. 223, comma 1, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), come modificato dall’art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, prevedono che lo stesso Parlamento europeo elabori il progetto di una procedura elettorale uniforme o, quanto meno, di principi comuni in materia elettorale, capaci di imporsi a tutti gli Stati membri in occasione delle consultazioni europee. In questo quadro «le norme di fonte costituzionale interna [...] seppur anch’esse incidenti sulla regolazione della materia in quanto indicative di principi comunque ineludibili, non possono ritenersi la fonte primaria cui parametrare eventuali giudizi di illegittimità della normativa in oggetto».

La difesa del Partito Democratico passa, poi, a ricostruire la giurisprudenza costituzionale in materia, ricordando, tra l’altro, che: *a)* il principio di eguaglianza del voto non si estende «al risultato concreto della manifestazione di volontà dell’elettore»; *b)* i correttivi al sistema elettorale proporzionale «non incidono sulla parità di condizioni dei cittadini e sull’eguaglianza del voto»; *c)* «laddove non esista alcuna disciplina costituzionalmente “obbligata”, la scelta del sistema elettorale non può che competere al legislatore ordinario».

Da queste affermazioni la difesa privata deduce che le norme censurate non violano l’art. 48 Cost., in quanto si tratterebbe di «un mero correttivo (la soglia) che non altera affatto la condizione di parità degli elettori ma realizza soltanto un effetto selettivo attraverso un contenimento dell’effetto proiettivo tipico dei sistemi proporzionali puri». Peraltro, in assenza di qualsiasi indicazione da parte del legislatore costituzionale a favore di uno specifico sistema elettorale, la materia *de qua* sarebbe rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario, sia pure nel rispetto dei principi di eguaglianza del voto, della sovranità popolare e di ragionevolezza. Siffatta lettura sarebbe confermata anche dalle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, nelle quali la decisione della Corte di annullare «norme premiali eccessivamente distorsive della reale “rappresentatività” della volontà popolare» sarebbe giustificata dalla esistenza di «sistemi elettivi a forte connotazione maggioritaria».

Sempre dall’esame della giurisprudenza di questa Corte la parte trae l’ulteriore considerazione per cui la stabilità dei Governi e la funzionalità dell’attività legislativa costituirebbero «solo [...] uno dei possibili argomenti in ragione dei quali giustificare la mancata (perfetta) corrispondenza tra la volontà popolare e i seggi conseguiti da ciascuna forza politica concorrente alle elezioni; e non come la ragione esclusiva». In proposito, secondo la difesa della parte, questa Corte avrebbe riconosciuto «la piena compatibilità costituzionale di ogni sistema elettorale, lasciando alla interposizione del legislatore la valutazione sulla opportunità e funzionalità di ognuno di essi in ragione del periodo storico e delle necessità contingenti, e contenendo tale facoltà essenzialmente entro il limite della “ragionevolezza”».

La difesa del Partito Democratico passa, poi, a esaminare le sentenze del Tribunale costituzionale tedesco del 2011 e del 2014, con le quali sono state dichiarate illegittime le norme che, per le elezioni dei membri del Parlamento europeo, prevedevano, rispettivamente, la soglia di sbarramento del 5 per cento e del 3 per cento, evidenziando come il presupposto teorico da cui ha preso le mosse il Tribunale tedesco sia radicalmente diverso da quello della Corte italiana. In particolare, il principio di eguaglianza del voto sarebbe inteso dal primo come «eguale influenza ed eguale peso di ciascun suffragio sull’esito delle elezioni», mentre la seconda lo intenderebbe «nel senso di garanzia della parità di accesso [al voto], e non nel senso di una eguale considerazione dei suffragi nell’ambito del sistema elettorale prescelto».

La parte sottolinea, inoltre, che la *ratio* della previsione delle clausole di sbarramento non può esaurirsi «nella sola esigenza di garantire la stabilità dei Governi», il che porterebbe a escludere la possibilità di introdurre soglie siffatte per l’elezione del Parlamento europeo. Al contrario, occorrerebbe tenere conto della «rilevante evoluzione del ruolo



del Parlamento stesso» e, in particolare, della nuova procedura di nomina della Commissione e del suo Presidente, introdotta dal Trattato di Lisbona. Sebbene manchi un vero e proprio rapporto di fiducia, sarebbero individuabili elementi di analogia con l'istituto della fiducia parlamentare e, segnatamente, il voto di investitura parlamentare della Commissione e il voto di censura. A ciò si aggiunga la partecipazione, sempre più intensa, del Parlamento al processo di formazione degli atti dell'Unione.

Da queste considerazioni, la difesa del Partito Democratico deduce «la necessità di organizzare la rappresentanza parlamentare, al fine di veicolare le istanze democratiche nelle istituzioni e di evitare la frammentazione politica».

Del tutto inconferente sarebbe, poi, la considerazione per cui siffatto tentativo di razionalizzare la rappresentanza politica di un singolo Stato risulterebbe vanificato dalla circostanza che molti Stati membri (la metà) non hanno stabilito analoghe soglie di sbarramento. Al riguardo, si rileva che il criterio della facoltatività nella previsione della soglia è stato introdotto prima del Trattato di Lisbona, che ha conferito al Parlamento funzioni «governanti». Inoltre, questo criterio è destinato ad essere superato dall'allineamento dei sistemi elettorali dei Paesi membri, di cui si è detto sopra.

Da ultimo, la parte deduce l'infondatezza delle censure di irragionevolezza che si fondano sul raffronto tra il numero di voti ottenuti dalla lista «Fratelli d'Italia - AN» e il numero dei votanti negli Stati membri più piccoli, come pure delle analoghe censure con le quali si lamenta una discriminazione delle minoranze politiche rispetto a quelle linguistiche. In entrambi i casi, infatti, si accosterebbero due realtà diverse.

3.5.- Con atto depositato il 25 luglio 2017 si è costituita in giudizio Alternativa Popolare (già Nuovo Centro Destra - NCD) in persona del Presidente nazionale e legale rappresentante *pro tempore*, chiedendo che le questioni sollevate siano accolte.

4.- In prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria con la quale insiste perché sia dichiarata la manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

In particolare, l'Avvocatura generale dello Stato riferisce che, il 2 luglio 2018, il Parlamento europeo ha adottato una Raccomandazione, avente natura di proposta, concernente il progetto di decisione del Consiglio che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo. Questa raccomandazione si inserisce nel procedimento legislativo speciale di cui all'art. 223, paragrafo 1, TFUE, secondo cui «Il Parlamento europeo elabora un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri. Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilisce le disposizioni necessarie. Tali disposizioni entrano in vigore previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali».

La difesa dell'interveniente sottolinea come nella parte motiva della Raccomandazione si precisi che «la soglia elettorale conferirà maggiore uniformità alle condizioni della competizione elettorale per i partiti politici di tutti gli Stati membri, oltre a rendere più omogeneo il peso del voto espresso da ciascun cittadino per l'elezione dei deputati al Parlamento europeo».

A seguito dell'approvazione di questo progetto, il Consiglio ha approvato la decisione UE/Euratom 2018/994 del 13 luglio 2018, che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976.

L'art. 1 della decisione UE, Euratom 2018/994 sostituisce, tra l'altro, l'art. 3 dell'Atto di Bruxelles, così disponendo: «1. Gli Stati membri possono prevedere una soglia minima per l'attribuzione dei seggi. A livello nazionale, tale soglia non può essere superiore al 5 per cento dei voti validamente espressi. 2. Gli Stati membri in cui si utilizza lo scrutinio di lista prevedono una soglia minima per l'attribuzione dei seggi per le circoscrizioni elettorali che comprendono più di 35 seggi. Tale soglia non è inferiore al 2 per cento né superiore al 5 per cento dei voti validamente espressi nella circoscrizione di cui trattasi, anche nel caso di uno Stato membro con collegio unico nazionale. 3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi all'obbligo di cui al paragrafo 2 al più tardi per le elezioni del Parlamento europeo successive alle prime elezioni che si tengono dopo l'entrata in vigore della decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio».

L'Avvocatura generale, dopo aver precisato che allo Stato italiano si applica quanto previsto nei paragrafi 2 e 3 del novellato art. 3, evidenzia che la decisione in parola non è ancora entrata in vigore, in quanto «soggetta all'approvazione degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali». In particolare, la decisione entrerà in vigore «il primo giorno dopo la ricezione dell'ultima notifica» effettuata dagli Stati membri al Segretariato generale del Consiglio, con la quale sarà comunicato l'avvenuto espletamento delle procedure necessarie per l'approvazione della decisione stessa.

Ciò nondimeno, la difesa statale ritiene che la decisione stessa non possa essere considerata ininfluyente sia perché l'«Atto elettorale» è ritenuto «pacificamente atto avente natura normativa primaria, venendo (solo in parte) modificato





da un atto avente indubitabilmente tale natura», sia perché la modifica operata con siffatto atto normativo stabilisce, al paragrafo 2, l'obbligo (e non più la facoltà) di prevedere una soglia minima (per le circoscrizioni elettorali che comprendono più di 35 seggi) per gli Stati in cui si utilizza lo scrutinio di lista.

La modifica anzidetta, quindi, confermerebbe che la previsione di una soglia di sbarramento è considerata dagli organi dell'Unione europea conforme ai principi del diritto UE, non rendendosi necessario, pertanto, il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia.

In ragione di quanto detto l'Avvocatura generale rileva che - sebbene le questioni sollevate riguardino la normativa previgente rispetto alla decisione UE, Euratom 2018/994 - sarebbe «singolare» una pronunzia della Corte costituzionale che dichiarasse l'«incostituzionalità “a tempo”, e non valida per il futuro (almeno dal momento in cui le norme unionali entreranno definitivamente in vigore)». Per questi motivi la difesa statale chiede alla Corte di valutare l'opportunità di una rimessione degli atti al giudice *a quo* «per un rinnovato scrutinio in punto di rilevanza».

Nel merito delle questioni sollevate l'Avvocatura generale ribadisce le considerazioni già svolte nell'atto di intervento, aggiungendo che l'argomento che fa leva sulla disomogeneità delle legislazioni degli Stati membri va incontro al problema logico di stabilire il numero minimo di Paesi che prevedono la soglia di sbarramento affinché quest'ultima possa essere considerata legittima.

Peraltro, l'imposizione a tutti gli Stati dell'obbligo di introdurre una clausola di sbarramento potrebbe risultare, a sua volta, irragionevole, in quanto non terrebbe conto delle diversità dei sistemi politici nazionali e delle diverse estensioni delle circoscrizioni nazionali, che, se particolarmente ridotte, rendono non necessaria la previsione di una soglia.

Sempre con riferimento all'obiettivo di evitare la frammentazione della rappresentanza, l'Avvocatura generale ricorda che il 7 febbraio 2018 il Parlamento europeo ha bocciato la proposta della Commissione per gli Affari Costituzionali di formare liste transnazionali europee e di creare una circoscrizione europea.

La difesa statale contesta, poi, le tesi di alcune parti private, riprese dal rimettente, secondo cui la previsione di una soglia sarebbe discriminatoria in considerazione dell'assegnazione di seggi a Stati di modeste dimensioni (con un numero complessivo di voti inferiore a quello ottenuto dalle liste sotto soglia in Italia) e del trattamento «privilegiato» riservato ad alcune minoranze linguistiche. Nel primo caso, infatti, la scelta del legislatore europeo non sarebbe irragionevole perché ha inteso garantire a ciascuno Stato membro «un livello minimo di rappresentanza»; nel secondo caso, la tutela assicurata dal legislatore italiano ad alcune minoranze linguistiche trova fondamento nella stessa Costituzione.

Da ultimo, l'Avvocatura generale critica la «particolare enfasi» che i ricorrenti nel giudizio principale e il Consiglio di Stato hanno dato alle pronunce del Bundesverfassungsgericht del 2011 e del 2014. Siffatte sentenze, infatti, oltre a non costituire precedenti vincolanti per la Corte italiana, devono essere esaminate «nell'ambito di un differente assetto costituzionale» e si fondano «su opinabili valutazioni di carattere empirico». Peraltro, a fronte di queste pronunce, in direzione opposta si è mossa la sentenza della Corte costituzionale della Repubblica Ceca, 19 maggio 2015, Pl. ús 14/14, che ha negato l'incostituzionalità della soglia di sbarramento del 5 per cento prevista dalla legislazione della Repubblica Ceca per le elezioni dei membri del Parlamento europeo.

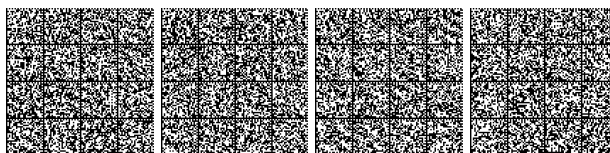
5.- In prossimità dell'udienza anche alcune delle parti private hanno depositato memorie.

5.1.- In particolare, con memoria depositata il 28 settembre 2018, Marco Marsilio e Marco Scurria, appellanti nel giudizio *a quo*, hanno chiesto alla Corte - qualora «le motivazioni dell'ordinanza di rimessione non fossero contro ogni ragionevole aspettativa convincenti» - di disporre un rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte di giustizia europea, per verificare la compatibilità con i trattati di «soglie d'accesso facoltative, variabili e nazionali», non stabilite nell'ambito di una procedura uniforme ex art. 223 TFUE. Le parti invocano gli artt. 10 e 14 TUE, che attribuirebbero una «nuova natura» al Parlamento europeo (di rappresentante dei cittadini dell'Unione e non più dei popoli degli Stati membri).

Infine, Marsilio e Scurria censurano la legge n. 10 del 2009 con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., alla luce dell'art. 3 Prot. addiz. CEDU (come inteso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo), in quanto tale legge avrebbe modificato il sistema elettorale, introducendo la soglia di sbarramento, pochi mesi prima delle elezioni del 2009, in modo non prevedibile.

5.2.- In data 2 ottobre 2018, hanno inoltre depositato memorie Giorgia Meloni (e altri) e Lorenzo Fontana, ribadendo gli argomenti svolti nei precedenti atti e insistendo nelle conclusioni già rassegnate.

5.3.- In data 2 ottobre 2018, ha depositato una memoria anche Alternativa Popolare (già Nuovo Centro Destra - NCD), che - a differenza di quanto chiesto nell'atto di costituzione - ha concluso per l'inammissibilità per difetto di incidentalità e, in subordine, per l'infondatezza delle questioni.





*Considerato in diritto*

1.- Il Consiglio di Stato, sezione quinta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-*bis*) e 2), e dell'art. 22 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, della Costituzione.

Il primo dei due articoli censurati stabilisce, per quanto qui interessa, che l'Ufficio elettorale nazionale: «1-*bis*) individua le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi; 2) procede al riparto dei seggi tra le liste di cui al numero 1-*bis*) in base alla cifra elettorale nazionale di ciascuna lista». L'art. 22 dispone che «[l']ufficio elettorale circoscrizionale, ricevute da parte dell'Ufficio elettorale nazionale le comunicazioni di cui al penultimo comma del precedente articolo, proclama eletti i candidati, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, seguendo la graduatoria prevista al numero 4) dell'articolo 20».

Il Consiglio di Stato contesta la previsione della soglia di sbarramento del 4 per cento fissata per l'accesso al riparto proporzionale dei seggi nelle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, ritenendo in particolare che le disposizioni censurate: *a*) limitino «in modo irragionevole e ingiustificato il presidio di democraticità rappresentato dalla piena valorizzazione del voto», con la conseguenza della violazione dell'art. 1, secondo comma, Cost.; *b*) rechino «un regolamento irragionevole dei diversi interessi e valori che vengono in rilievo» senza che si possa rinvenire «un'adeguata *ratio* giustificatrice nel perseguimento di concomitanti finalità di interesse generale» (di qui la violazione dell'art. 3 Cost.); *c*) determinino «la sostanziale esclusione dalla rappresentanza politica di ampie fasce dell'elettorato senza che ciò risulti giustificato - e, in qualche misura, "controbilanciato" - dalla predicata finalità di accrescere per tale via la stabilità degli organi elettivi legati da un vincolo fiduciario all'istituzione parlamentare», e quindi violino il principio di eguaglianza del voto (ex art. 48 Cost.).

2.- Preliminarmente, questa Corte è chiamata ad esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate da alcune delle parti private costituite in giudizio.

2.1.- In particolare, Lorenzo Fontana (candidato eletto nelle liste della Lega Nord) eccepisce l'inammissibilità, sotto vari profili, delle questioni sollevate.

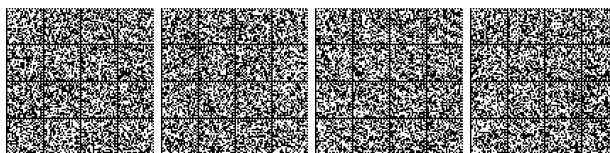
2.1.1.- Innanzitutto, Fontana ritiene che le questioni siano inammissibili «per violazione della discrezionalità del legislatore». A suo dire, «la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa»; di conseguenza, quest'ultima «è censurabile in sede di giudizio di costituzionalità solo quando risulti manifestamente irragionevole». Nel caso di specie non vi sarebbe alcuna violazione del principio di ragionevolezza; mancherebbe, inoltre, «una soluzione costituzionalmente orientata», non potendo la Corte sostituirsi al legislatore con una pronuncia sostanzialmente additiva, come quella richiesta - sempre secondo la difesa della parte privata - dal rimettente.

L'eccezione non è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che il legislatore gode di un'ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale a condizione che il suo esercizio non si traduca nell'adozione di una disciplina manifestamente irragionevole (ex plurimis, sentenze n. 35 del 2017, n. 193 del 2015, n. 275 e n. 1 del 2014, n. 271 del 2010, ordinanza n. 260 del 2002). L'individuazione del sistema elettorale ritenuto più idoneo in relazione al contesto storico-politico di riferimento, pertanto, non è, in assoluto, esente dal sindacato di costituzionalità, ben potendo essere censurata qualora risulti affetta da un vizio di manifesta irragionevolezza. Questa Corte è, dunque, tenuta a verificare che «il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale» (sentenza n. 1 del 2014).

Da quanto detto discende l'ammissibilità delle questioni sollevate dal Consiglio di Stato, che ha investito questa Corte del compito di accertare l'esistenza di un vizio di manifesta irragionevolezza della scelta compiuta dal legislatore italiano, senza che sia così in alcun modo scalfita la discrezionalità di quest'ultimo in materia elettorale. Si deve osservare inoltre che, a differenza di quanto sostenuto dalla parte, il giudice rimettente non chiede una «pronuncia sostanzialmente additiva» o sostitutiva della vigente clausola di sbarramento con altra ritenuta conforme al canone di ragionevolezza, ma si limita a rilevare il contrasto della normativa censurata con i parametri costituzionali sopra indicati. L'eccezione in esame deve dunque essere respinta.

2.1.2.- Qualora si dovesse ritenere che il giudice *a quo* abbia inteso richiedere una pronuncia meramente ablativa, secondo la stessa parte sussisterebbe un'ulteriore causa di inammissibilità delle questioni sollevate, per quella che viene ritenuta un'«evidente contraddittorietà» dell'operato del giudice *a quo*, il quale censura la sola norma statale che impone la clausola di sbarramento del 4 per cento (legge n. 18 del 1979) e non anche la previsione sovranazionale



contenuta nell'Atto di Bruxelles (allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom, del Consiglio del 20 settembre 1976, relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto), recepito con la legge 6 aprile 1977, n. 150 (Approvazione ed esecuzione dell'atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'assemblea a suffragio universale diretto, firmato a Bruxelles il 20 settembre 1976, allegato alla decisione del consiglio delle Comunità europee, adottata a Bruxelles in pari data), che, secondo la stessa difesa, consente l'imposizione di una clausola di sbarramento nella misura massima del 5 per cento.

Nemmeno questa eccezione è fondata.

Occorre considerare infatti che la soglia di sbarramento per l'elezione dei membri del Parlamento europeo è stata introdotta nell'ordinamento italiano dalla legge n. 10 del 2009 e non dalla legge n. 150 del 1977, che ha recepito l'Atto di Bruxelles. Il testo originario di quest'ultimo non prevedeva quindi alcuna soglia, che è stata invece disciplinata dalla decisione del Consiglio 2002/772/CE, Euratom del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002, di modifica dell'Atto di Bruxelles. Più precisamente, la decisione 2002/772/CE/Euratom ha sostituito l'originario art. 2 dell'Atto del 1976 con gli artt. 2, 2-*bis* e 2-*ter*. Ed è il citato art. 2-*bis* a disporre che «[g]li Stati membri possono prevedere la fissazione di una soglia minima per l'attribuzione dei seggi» e che «[t]ale soglia non deve essere fissata a livello nazionale oltre il 5 per cento dei suffragi espressi».

La decisione 2002/772/CE, Euratom ha dunque consentito agli Stati membri di introdurre una clausola di sbarramento, determinandone la misura massima; a sua volta, il legislatore italiano ha ritenuto di avvalersi di questa possibilità novellando la legge n. 18 del 1979 e prevedendo, con la legge n. 10 del 2009, la soglia del 4 per cento dei voti validi espressi. Correttamente, pertanto, il Consiglio di Stato censura le disposizioni della legge n. 18 del 1979, come modificate dalla legge n. 10 del 2009.

2.2.- Ulteriori eccezioni di inammissibilità sono sollevate da Nicola Caputo (candidato eletto nelle liste del "PD - Partito Democratico").

2.2.1.- Preliminarmente è eccepito il difetto di incidentalità delle questioni, già prospettato nel giudizio *a quo*.

L'eccezione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte sono ammissibili le questioni sollevate in giudizi promossi contro atti amministrativi, anche se essi sono contestati solo per l'illegittimità costituzionale della legge applicata (*ex multis*, ordinanza n. 361 del 2004, riguardante proprio un caso in cui era stato chiesto l'annullamento di operazioni elettorali; sentenze n. 89 del 2018, n. 16 del 2017 e n. 242 del 2011, ordinanza n. 138 del 2017). Nel presente giudizio, un'eventuale decisione di accoglimento non sarebbe idonea «ad esaurire la tutela richiesta», in quanto il giudice amministrativo dovrebbe poi comunque annullare - nel caso di specie *in parte qua* - l'atto di proclamazione degli eletti e assegnare alla lista "Fratelli d'Italia - AN" (oltre che eventualmente ad altre liste rimaste escluse dal riparto) i seggi che a essa sarebbero spettati in assenza della soglia di sbarramento.

2.2.2.- Da quanto appena esposto discende anche l'infondatezza dell'ulteriore eccezione sollevata da Caputo, relativa al difetto di interesse dei ricorrenti nel giudizio *a quo*. A tale proposito, la parte richiama la sentenza n. 1 del 2014 di questa Corte, secondo la quale l'annullamento della legge elettorale non toccherebbe le elezioni già svolte, che diventerebbero un fatto "esaurito" con la proclamazione degli eletti. Nell'odierno giudizio, tuttavia, poiché le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate a seguito dell'impugnazione dinanzi al giudice amministrativo dell'atto di proclamazione, le elezioni non rappresentano un fatto esaurito, con la conseguenza che l'eventuale annullamento della legge elettorale si riflette sull'esito del giudizio amministrativo. La possibilità di un annullamento parziale delle elezioni priva di consistenza anche le ulteriori considerazioni svolte da Caputo (punto 3.2 del Ritenuto in fatto).

2.2.3.- Quanto all'eccezione di inammissibilità, formulata nel giudizio amministrativo di primo grado e riproposta nel giudizio davanti a questa Corte, derivante dall'omessa impugnazione degli atti di indizione delle elezioni europee e di ammissione delle liste, essa risulta palesemente infondata. Nella prospettazione dei ricorrenti in primo grado, infatti, dai citati atti di indizione e di ammissione delle liste non derivava ad essi alcun pregiudizio, sicché è da escludere che incombesse su di loro un onere di impugnazione di tali atti, preclusivo della possibilità di censurare, per vizi propri, l'atto di proclamazione degli eletti - poi effettivamente impugnato - che, sulla base della norma censurata, non aveva attribuito alcun seggio alla lista dei ricorrenti.

2.3.- Da ultimo, Alternativa Popolare (già Nuovo Centro Destra - NCD), nella memoria depositata in prossimità dell'udienza (e non anche nell'atto di costituzione, nel quale invece chiede l'accoglimento delle questioni), eccepisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di incidentalità, riprendendo sostanzialmente le medesime argomentazioni svolte su tale profilo in occasione del giudizio deciso con la sentenza n. 110 del 2015.

L'eccezione non è fondata per le ragioni già esposte al punto 2.2.1 in relazione alle analoghe considerazioni svolte da Nicola Caputo. Rispetto a quanto rilevato dalla difesa di Alternativa Popolare è necessario aggiungere che le que-



zioni oggetto del presente giudizio non sono state sollevate nel corso di un giudizio promosso a seguito di un'azione di accertamento, bensì nell'ambito di un contenzioso sorto in conseguenza dell'impugnazione da parte di Giorgia Meloni e di altri soggetti dell'atto di proclamazione dei candidati eletti. Di conseguenza, nessun difetto di incidentalità è rinvenibile.

3.- Sempre in via preliminare, occorre rilevare che Giorgia Meloni e altri soggetti hanno prospettato nelle loro difese ulteriori questioni di costituzionalità, diverse da quelle sollevate dal Consiglio di Stato.

Tali questioni sono inammissibili, non potendo le parti private estendere il *thema decidendum* fissato nell'ordinanza di rimessione (*ex multis*, sentenze n. 161, n. 33, n. 14, n. 12 e n. 4 del 2018; ordinanza n. 96 del 2018).

4.- Marco Marsilio e Marco Scurria, appellanti nel giudizio *a quo*, nella memoria depositata il 28 settembre 2018 hanno chiesto a questa Corte - qualora «le motivazioni dell'ordinanza di rimessione non fossero contro ogni ragionevole aspettativa convincenti» - di operare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, per verificare la compatibilità con i trattati di «soglie d'accesso facoltative, variabili e nazionali», non stabilite nell'ambito di una procedura uniforme ex art. 223 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130. Le parti invocano gli artt. 10 e 14 del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, che attribuirebbero una «nuova natura» al Parlamento europeo (di rappresentante dei cittadini dell'Unione e non più dei popoli degli Stati membri).

L'istanza deve essere respinta.

Davanti al giudice *a quo* era stato censurato il contrasto tra l'atto elettorale europeo e le norme dei trattati, ma il Consiglio di Stato, rilevata la conformità delle norme legislative italiane censurate all'atto elettorale europeo, ha «rinvio al merito l'esame degli argomenti con cui gli appellanti dubitano della stessa conformità del richiamato "Atto di Bruxelles" con i sopravvenuti principi e disposizioni di cui al Trattato di Lisbona», e ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-*bis*) e 2), e dell'art. 22 della legge n. 18 del 1979 con esclusivo riferimento agli artt. 1, 3 e 48 Cost., senza, quindi, alcun richiamo delle norme dei trattati dell'Unione europea.

Per questa ragione, la questione della compatibilità con i trattati del sistema di soglie «facoltative, variabili e nazionali» non è pregiudiziale alla decisione della questione di costituzionalità che questa Corte è chiamata a decidere, come del resto le stesse parti private prospettano là dove chiedono il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea solo per l'ipotesi in cui «le motivazioni dell'ordinanza di rimessione non fossero contro ogni ragionevole aspettativa convincenti», ponendo dunque la questione «europea» in un rapporto di subordinazione e non di pregiudizialità rispetto a quella di costituzionalità.

Occorre ricordare comunque che, con riferimento alla medesima questione della conformità dell'atto elettorale europeo ai trattati, questa Corte, già nella sentenza n. 110 del 2015, ha affermato che «[n]on vi è [...] alcuna questione pregiudiziale [da] rivolgere alla Corte di giustizia, non sussistendo dubbi di sorta sull'esatto significato dell'evocata previsione del diritto dell'Unione europea, né integrando la previsione stessa in alcun modo il parametro di costituzionalità, secondo quanto invece richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte ai fini della sussistenza del dedotto nesso di pregiudizialità (ordinanze n. 207 del 2013 e n. 103 del 2008)».

5.- Prima di esaminare il merito delle questioni sollevate, è necessario integrare la ricostruzione del quadro normativo, sinteticamente offerta nel punto 2.1.2, ricordando che, nelle more del presente giudizio, è stata adottata, sulla base dell'art. 223 TFUE, la decisione 2018/994/UE, Euratom, del Consiglio del 13 luglio 2018, che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976.

La nuova decisione introduce l'obbligo, per gli Stati membri maggiori, di prevedere nella disciplina delle elezioni europee una soglia di sbarramento (dal 2 al 5 per cento). In particolare, l'art. 3 dell'Atto di Bruxelles, novellato dalla citata decisione, così dispone: «1. Gli Stati membri possono prevedere una soglia minima per l'attribuzione dei seggi. A livello nazionale, tale soglia non può essere superiore al 5 per cento dei voti validamente espressi. 2. Gli Stati membri in cui si utilizza lo scrutinio di lista prevedono una soglia minima per l'attribuzione dei seggi per le circoscrizioni elettorali che comprendono più di 35 seggi. Tale soglia non è inferiore al 2 per cento né superiore al 5 per cento dei voti validamente espressi nella circoscrizione di cui trattasi, anche nel caso di uno Stato membro con collegio unico nazionale. 3. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi all'obbligo di cui al paragrafo 2 al più tardi per le elezioni del Parlamento europeo successive alle prime elezioni che si tengono dopo l'entrata in vigore della decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio».

La decisione in esame è «soggetta all'approvazione degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali» (art. 2, paragrafo 1), approvazione non ancora avvenuta e il cui intervento, a seguito dell'espletamento delle necessarie procedure, sarà notificato dagli Stati membri al Segretariato generale del Consiglio.





5.1.- Sull'assunto che la citata decisione 2018/994/UE, Euratom, per quanto non ancora entrata in vigore, non sia influente nella vicenda in esame - per la sua natura normativa, per il suo contenuto istitutivo di un obbligo e per le conseguenze che comporterebbe su una eventuale pronuncia di accoglimento della questione in esame, in termini di limitazione della sua efficacia temporale - l'Avvocatura generale dello Stato chiede a questa Corte di valutare l'opportunità di una restituzione degli atti al giudice *a quo* «per un rinnovato scrutinio in punto di rilevanza».

La richiesta non può essere accolta per ragioni in parte indicate dalla stessa difesa erariale.

Innanzitutto, come visto, la decisione 2018/994/UE, Euratom non è stata ancora approvata dagli Stati membri e, per esplicita indicazione del suo art. 2, paragrafo 2, entrerà in vigore solo «il primo giorno dopo la ricezione dell'ultima notifica». In secondo luogo, le questioni sollevate nel presente giudizio riguardano la normativa previgente rispetto alla decisione 2018/994/UE, Euratom, con la conseguenza che il loro eventuale accoglimento sarebbe idoneo a produrre l'annullamento parziale dell'atto di proclamazione dei candidati eletti nel 2014 (impugnato dai ricorrenti nel giudizio di primo grado dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio). Non rilevando dunque la citata decisione nel giudizio *a quo*, non vi è comunque motivo di restituire gli atti al rimettente.

6.- Nel merito le questioni sollevate dal Consiglio di Stato non sono fondate.

6.1.- Le censure prospettate possono essere esaminate congiuntamente. Pur evocando tre distinti parametri costituzionali (artt. 1, 3 e 48 Cost.), infatti, il rimettente lamenta sostanzialmente, sotto diversi profili, l'irragionevolezza della normativa censurata. Più precisamente: la violazione dell'art. 1, secondo comma, Cost. sarebbe rinvenibile nella limitazione «in modo irragionevole e ingiustificato» del «presidio di democraticità rappresentato dalla piena valorizzazione del voto»; l'art. 3 Cost. sarebbe violato perché sarebbero regolamentati in modo «irragionevole» i diversi «interessi e valori» che vengono in rilievo; infine, la violazione dell'art. 48 Cost. deriverebbe dall'esclusione, in assenza di giustificazioni, della «rappresentanza politica di ampie fasce dell'elettorato».

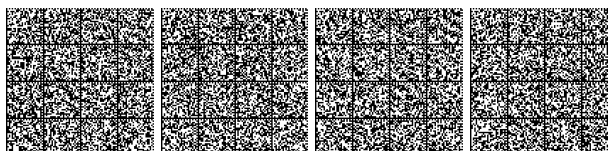
A essere censurata è dunque l'operazione di bilanciamento tra gli opposti «interessi e valori» che sta alla base della previsione di una clausola di sbarramento per l'accesso al riparto dei seggi, e ciò che questa Corte è tenuta in particolare a verificare è se le norme censurate determinino una eccessiva e intollerabile compressione del principio di rappresentatività e di eguaglianza del voto.

6.2.- Tale verifica non può prescindere dalla preventiva individuazione della natura e della funzione delle clausole o soglie di sbarramento. Con queste espressioni si allude alla previsione di una percentuale minima di voti necessaria alla lista o alla coalizione di liste per accedere alla ripartizione dei seggi, con la conseguenza che la lista o la coalizione che non raggiunge la soglia non ha diritto ad alcun seggio (a meno che non sia prevista una forma di recupero dei resti anche a suo vantaggio). Queste soglie sono solitamente previste nei sistemi elettorali di tipo proporzionale o in quelli misti che hanno una quota di seggi assegnata con criterio proporzionale, finendo per questo con il costituire una regola integrativa del sistema proporzionale.

Rispetto a questa definizione generica del meccanismo esiste una variegata gamma di possibili variazioni e combinazioni, tale da rendere complessa la determinazione della portata e degli effetti dei diversi tipi di soglia. E qualsiasi valutazione di una previsione di sbarramento e dei suoi effetti sul concreto funzionamento di un sistema elettorale deve tenere conto della necessità di contestualizzarne l'analisi alla luce delle condizioni politico-partitiche, storiche e sociali di riferimento e in particolare dell'ambito territoriale in cui quel sistema elettorale trova applicazione.

Al pari del contesto politico-partitico, anche l'ambiente storico-culturale in cui un dato sistema elettorale si colloca condiziona il giudizio su di esso e sulle sue tecniche di sbarramento. Da questo punto di vista, è chiaro che l'evoluzione dei sistemi elettorali è strettamente legata allo sviluppo storico della natura delle assemblee parlamentari, che ha posto il problema di superare la prospettiva della mera «registrazione proporzionale della pluralità socio-politica» per porre in essere meccanismi idonei ad assicurare efficacia ed efficienza del procedimento decisionale. Da questi sviluppi è derivata evidentemente l'esigenza - ispiratrice dei meccanismi di razionalizzazione della composizione delle assemblee, fra i quali si inseriscono le previsioni di soglie minime di accesso al riparto dei seggi - di riconsiderare i meccanismi della rappresentanza politica, che non è soltanto un semplice «specchio» della società di riferimento.

Di queste considerazioni occorre tenere conto nella valutazione delle clausole di sbarramento, le quali, conviene ricordarlo, sono di più specie e, in particolare, possono essere esplicite o implicite. Nella sostanza, infatti, l'effetto preclusivo che è plasticamente rappresentato dal meccanismo ora al vaglio di questa Corte, cioè dall'esclusione dal riparto dei seggi della lista che non raggiunge la soglia, può prodursi anche in assenza di una clausola o soglia di sbarramento esplicita ed essere il frutto invece di un particolare funzionamento del sistema elettorale o, più semplicemente, del numero dei seggi da assegnare o delle dimensioni dei collegi. È chiaro, per esempio, che un numero dei seggi molto basso produrrà un effetto preclusivo potenzialmente assai più rilevante di una soglia di sbarramento, e finanche di una soglia abbastanza alta. A sua volta, la grandezza dei collegi può realizzare effetti preclusivi, perché dimensioni molto ridotte, determinando un minore numero di candidati eletti per ogni collegio, produrranno un forte risultato di sbarra-



mento, per la evidente ragione che in un collegio molto piccolo potrà non essere sufficiente raggiungere una percentuale significativa di voti per accedere al riparto dei seggi.

6.3.- Con queste avvertenze, si può passare a esaminare il funzionamento delle soglie di sbarramento esplicite, quale quella in esame, con cui si sacrifica l'«universalità» dei cittadini elettori in nome di altri «interessi e valori» (stando alla formula utilizzata dal rimettente) ritenuti parimenti meritevoli di tutela. Questi «interessi e valori» devono essere individuati, essenzialmente, nell'esigenza di assicurare la governabilità e in quella di evitare la frammentazione politico-partitica che potrebbe rallentare o paralizzare i processi decisionali all'interno dell'assemblea parlamentare. Le due esigenze non sono sovrapponibili ma attengono a profili diversi della funzione del Parlamento: l'una ha riguardo alla dialettica Parlamento-Governo, e mira a rendere proficua l'interlocuzione tra questi due organi, l'altra tende a garantire l'efficienza dei meccanismi decisionali dell'assemblea parlamentare, prescindendo dal rapporto con l'esecutivo o quanto meno ponendolo in secondo piano.

Le stesse descritte esigenze sono state più volte considerate da questa Corte, là dove ha affermato che «[l]a previsione di soglie di sbarramento e quella delle modalità per la loro applicazione [...] sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità» (sentenza n. 193 del 2015). Di recente, in occasione del giudizio sulla legittimità costituzionale della previsione della legge elettorale per la Camera dei deputati che fissava una soglia minima per il funzionamento del premio di maggioranza, tale soglia è stata ritenuta in sé non manifestamente irragionevole in quanto «volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro» (sentenza n. 35 del 2017).

Nello stesso contesto, la valorizzazione di queste esigenze ha condotto inoltre questa Corte a escludere che «la compresenza di premio e soglia, nelle specifiche forme ed entità concretamente previste dalla legge elettorale», possa, di per sé, «giustificare una pronuncia d'illegittimità costituzionale del premio»: sebbene infatti «qualsiasi soglia di sbarramento comport[+] un'artificiale alterazione della rappresentatività di un organo elettivo, che in astratto potrebbe aggravare la distorsione pure indotta dal premio», «non è manifestamente irragionevole che il legislatore, in considerazione del sistema politico-partitico che intende disciplinare attraverso le regole elettorali, ricorra contemporaneamente, nella sua discrezionalità, a entrambi tali meccanismi». E a riconoscere che, «se il premio ha lo scopo di assicurare l'esistenza di una maggioranza, una ragionevole soglia di sbarramento può a sua volta contribuire allo scopo di non ostacolarne la formazione», non essendo da trascurare inoltre la circostanza «che la soglia può favorire la formazione di un'opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza» (sentenza n. 35 del 2017).

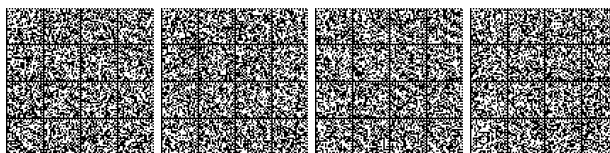
6.4.- Passando dalle clausole di sbarramento considerate in generale alla specifica soglia prevista per le elezioni dei membri italiani del Parlamento europeo, va rilevato in primo luogo che il giudice rimettente argomenta la non manifesta infondatezza delle questioni sottoposte al giudizio di questa Corte facendo leva sulla considerazione che per il Parlamento europeo non si porrebbe un'esigenza di governabilità, non sussistendo un rapporto fiduciario fra esso e la Commissione.

Si può osservare che sulla base di questo stesso argomento il Tribunale costituzionale tedesco ha dichiarato illegittima dapprima, con la sentenza del 9 novembre 2011, la previsione per le elezioni europee di una clausola di sbarramento del 5 per cento, e successivamente, con la sentenza del 26 febbraio 2014, la previsione di una clausola del 3 per cento. Ma ugualmente si deve ricordare che la Corte costituzionale della Repubblica Ceca, muovendo da una lettura del ruolo e delle funzioni del Parlamento europeo analoga a quella operata dal Tribunale costituzionale tedesco, è pervenuta invece all'esito opposto e ha ritenuto che la previsione di una clausola di sbarramento del 5 per cento non sia costituzionalmente illegittima (sentenza 19 maggio 2015, Pl. úS 14/14).

Si tratta di un argomento che appare innanzitutto non decisivo: tenuto conto delle due distinte esigenze che, come visto, costituiscono le ragioni ispiratrici dell'introduzione dei meccanismi di sbarramento, ossia l'esigenza di stabilità del governo e quella di buon funzionamento dell'assemblea parlamentare, il giudice *a quo* si è limitato a considerarne una, la prima, escludendone la rilevanza, mentre non ha preso in alcun modo in esame la seconda.

Intanto, è difficilmente confutabile il rilievo di quest'ultima: anche all'interno del Parlamento europeo si pongono infatti esigenze di efficienza dei meccanismi decisionali, alle quali la previsione di una soglia di sbarramento innegabilmente risponde, riducendo la frammentazione politico-partitica nel suo ambito.

Si tratta di un'esigenza non meno meritevole di tutela della prima, stante che il buon funzionamento dell'assemblea parlamentare costituisce di per sé un valore di rilievo primario in considerazione delle funzioni decisorie dell'assemblea stessa e dei rischi connessi a una paralisi della sua attività conseguente all'impossibilità o all'eccessiva difficoltà di formare le necessarie maggioranze.



Già da questo primo punto di vista, dunque, la previsione di una soglia di sbarramento non può essere considerata irragionevole, apparendo essa invece funzionale all'obiettivo di razionalizzare l'organizzazione dell'assemblea, obiettivo che si pone per il Parlamento europeo in maniera non diversa da come si pone per i Parlamenti nazionali. Le conseguenze della mancata previsione di una soglia di sbarramento non si esauriscono infatti in una generica difficoltà di decisione ma comportano un concreto pregiudizio per la funzionalità dell'organo rappresentativo.

6.5.- A quanto appena osservato sulle esigenze di efficiente funzionamento interno dell'assemblea in vista del migliore svolgimento dei suoi processi decisionali, si deve nondimeno aggiungere il dato della indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea, quale ha preso a realizzarsi negli ultimi anni anche grazie alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 e entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Indizi significativi di questa tendenza sono sicuramente il rafforzamento delle funzioni legislative, di bilancio, controllo politico e consultiva del Parlamento europeo (art. 14, paragrafo 1, TUE e artt. 289 e 294 TFUE), fra cui spiccano la competenza di quest'ultimo a eleggere il Presidente della Commissione e la possibilità di approvare una mozione di censura alla stessa Commissione (art. 17, paragrafo 8, TUE).

In questa potenziata relazione dialettica fra Parlamento europeo e Commissione, cui consegue l'esigenza di favorire il formarsi di una maggioranza politica nell'assemblea, la clausola di sbarramento persegue l'autonoma e specifica funzione di evitare che un'eccessiva frammentazione dei partiti in essa rappresentati ne renda particolarmente complessa la formazione, mettendo così a rischio l'interesse alla stabilità dell'organo politico di governo.

In conclusione, la previsione di un meccanismo di selezione delle liste ammesse alla ripartizione dei seggi in ragione della percentuale di voti ottenuta risponde a esigenze reali e meritevoli di tutela, di buon funzionamento dell'assemblea parlamentare europea, sia nei suoi rapporti con la Commissione, sia nello svolgimento della sua più generale attività. Si deve pertanto escludere che la scelta del legislatore italiano possa essere ritenuta eccedente i limiti propri della discrezionalità che gli compete nella disciplina della materia elettorale (*ex plurimis*, sentenze n. 35 del 2017, n. 193 del 2015, n. 275 e n. 1 del 2014), tanto più tenuto conto dell'alto tasso di politicità che connota questa materia.

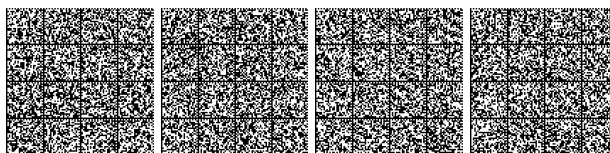
6.6.- Per il Consiglio di Stato la previsione di una soglia di sbarramento sarebbe poi irragionevole in considerazione della diversa presenza e della non omogeneità delle soglie nei vari Stati membri. In altri termini, il rimettente osserva che, se anche il sacrificio della piena rappresentanza fosse ritenuto tollerabile in vista dell'obiettivo della riduzione della frammentazione politico-partitica, esso non risulterebbe giustificato nel caso di specie, nel quale la disomogeneità delle legislazioni nazionali sul punto vanificherebbe lo "sforzo" compiuto dal legislatore italiano.

Il rilievo non può essere condiviso. Se è vero infatti che il risultato di una razionalizzazione della presenza delle forze politiche nell'assemblea parlamentare europea potrà essere raggiunto appieno solo attraverso una disciplina uniforme dei meccanismi elettorali - e questo è l'obiettivo che l'Unione si propone di raggiungere conformemente a quanto previsto dall'articolo 223 del TFUE, come attuato da ultimo con la citata decisione 2018/994/UE, Euratom del Consiglio del 13 luglio 2018 - è altrettanto innegabile che a tale risultato si perviene progressivamente, per tappe che necessariamente passano attraverso l'adozione da parte dei singoli Stati membri di normative dirette a conseguirlo, e che in tale prospettiva la normativa italiana che introduce la soglia di sbarramento costituisce, al pari di quella di ciascun Paese che la preveda, condizione necessaria (anche se non sufficiente) per perseguire l'obiettivo.

In questa logica la scelta del legislatore nazionale non è, in se stessa considerata, irragionevole. Tanto meno lo è se si tiene conto del fatto che analoga scelta è stata già compiuta da vari altri Stati dell'Unione, 14 in particolare, fra i quali vi sono anche Paesi di dimensioni maggiori come la Francia e la Polonia. Circostanza questa che, come è evidente, contribuisce a ridurre significativamente il rischio paventato dal rimettente, che una normativa isolata possa essere vanificata nei suoi effetti dalle diverse scelte altrui. Decisiva per escludere la lamentata irrazionalità risulta, infine, la considerazione che l'obiettivo di una disciplina sempre più uniforme in materia continua ad essere perseguito dalle istituzioni europee, che, come visto, hanno recentemente confermato la previsione della soglia e ne hanno anzi previsto l'obbligo per gli Stati membri in cui si utilizza lo scrutinio di lista, limitatamente alle circoscrizioni elettorali che comprendono più di 35 seggi (decisione 2018/994/UE, Euratom).

Nell'orizzonte delineato sarebbe dunque contraddittorio e, da questo punto di vista sì, irragionevole desumere l'illegittimità costituzionale della previsione della soglia di sbarramento dal solo fatto che essa potrebbe non essere, da sola, sufficiente a realizzare compiutamente l'obiettivo perseguito, in assenza di previsioni dello stesso segno negli ordinamenti di tutti gli Stati membri.

In definitiva, si deve escludere che aver introdotto una soglia di sbarramento in assenza di una disciplina uniforme in tutti gli Stati membri determini di per sé l'illegittimità costituzionale della norma che, prevedendola, comporta un'attenuazione del principio rappresentativo in vista del perseguimento di due obiettivi meritevoli di tutela.



6.7.- Deve essere preso in considerazione infine l'ulteriore profilo di supposta irragionevolezza della disciplina censurata, desunto dal rimettente dal raffronto tra gli esiti elettorali delle disposizioni che prevedono il riconoscimento di un numero minimo di seggi a Stati aventi minore popolazione e gli esiti di quelle che escludono l'ottenimento di seggi da parte di liste che non hanno raggiunto la soglia in Italia.

Si tratta, in realtà, di un raffronto privo di significato, per l'evidente incomparabilità delle situazioni prese in considerazione e per la diversa *ratio* che presiede le scelte legislative - in effetti in entrambi i casi derogatorie rispetto alle regole ordinarie della rappresentanza proporzionale - che le riguardano. La riserva di un numero minimo di seggi per gli Stati con popolazione ridotta è diretta a far sì che tutti gli Stati membri - e quindi anche i più piccoli - possano avere un minimo di rappresentanza e a evitare che questo risultato non si realizzi in conseguenza dell'applicazione delle regole ordinarie del sistema elettorale proporzionale. La modifica operata dal Trattato di Lisbona secondo cui «[i]l Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione» (art. 14, paragrafo 2, *TUE*), e non più «di rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità», invero, non ha fatto venir meno la dimensione nazionale della rappresentanza e in questa logica si spiega il riconoscimento di un numero minimo di seggi (sei) anche agli Stati con minore popolazione (Malta, Lussemburgo, Cipro ed Estonia),

A tutt'altre finalità, di garanzia di efficienti rapporti con la Commissione e di buon funzionamento dell'assemblea, sono orientate invece le previsioni sulle soglie di sbarramento, come visto sopra. Tali previsioni sono accomunate a quelle che riservano seggi agli Stati più piccoli esclusivamente dal fatto di comportare un'incidenza sul principio di rappresentanza proporzionale: tuttavia, in questo secondo caso il sacrificio è nella direzione del potenziamento della rappresentanza, a favore della popolazione di quei paesi; nell'altro è nel senso opposto della "riduzione" di rappresentanza, che viene esclusa per le formazioni politiche che non raggiungono determinate dimensioni. Per la diversa *ratio* che ispira le due discipline, la ragionevolezza di ciascuna non può che essere valutata autonomamente, mentre è privo di senso pretendere di desumere la supposta irragionevolezza di una raffrontandone gli esiti con quelli prodotti in applicazione dell'altra.

Anche sotto questo profilo, pertanto, le questioni sollevate non sono fondate.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-bis) e 2), e dell'art. 22 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 1 della legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), sollevate dal Consiglio di Stato, sezione quinta, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

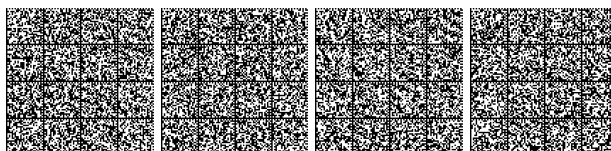
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





N. 240

*Sentenza 20 novembre - 21 dicembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Borsa - Disciplina degli intermediari finanziari - Provvedimenti cautelari applicabili ai consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede - Sospensione, per il periodo massimo di un anno, dall'esercizio dell'attività - Cumulabilità con le misure sanzionatorie di cui all'art. 196 del d.lgs. n. 58 del 1998.**

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), art. 55, comma 2.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 55, comma 2, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), promosso dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio nel procedimento vertente tra E. B. e la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), con ordinanza del 29 gennaio 2018, iscritta al n. 56 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2018.

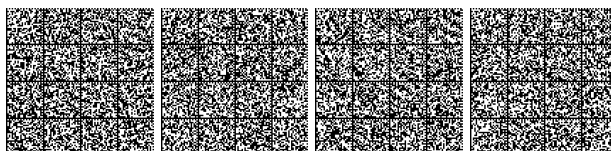
Visti gli atti di costituzione di E. B. e della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 20 novembre 2018 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini e Ulisse Corea per E. B., Paolo Palmisano per la Commissione nazionale per le società e la borsa, e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 29 gennaio 2018, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55, comma 2, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 4 del Protocollo addizionale n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98.





1.2.- Il rimettente ha premesso di essere investito del ricorso presentato da E. B. per l'annullamento della delibera con la quale la CONSOB l'ha sospesa per un anno dall'esercizio dell'attività di consulente finanziario, ai sensi dell'art. 55, comma 2, del t.u. finanza.

All'epoca dei fatti, tale disposizione prevedeva che «[l]a CONSOB può disporre in via cautelare, per un periodo massimo di un anno, la sospensione dall'esercizio dell'attività qualora il consulente finanziario abilitato all'offerta fuori sede sia sottoposto a una delle misure cautelari personali del libro IV, titolo I, capo II, del codice di procedura penale o assuma la qualità di imputato ai sensi dell'articolo 60 dello stesso codice in relazione ai seguenti reati: a) delitti previsti nel titolo XI del libro V del codice civile e nella legge fallimentare; b) delitti contro la pubblica amministrazione, contro la fede pubblica, contro il patrimonio, contro l'ordine pubblico, contro l'economia pubblica, ovvero delitti in materia tributaria; c) reati previsti dal titolo VIII del T.U. bancario; d) reati previsti dal presente decreto».

L'ordinanza riferisce che la ricorrente è imputata in un procedimento penale per il reato di cui all'art. 166, comma 1, del t.u. finanza, per avere abusivamente promosso strumenti finanziari per conto e nell'interesse di un gruppo criminale. Nell'ambito di tale procedimento il giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Firenze ha disposto l'interdizione dall'esercizio dell'attività di promozione finanziaria per la durata di un mese, con ordinanza cautelare del 27 marzo 2015.

Peraltro, in data 9 marzo 2016 e in relazione agli stessi fatti oggetto del procedimento penale, la CONSOB ha altresì adottato un provvedimento sanzionatorio che ha disposto la sospensione della ricorrente dall'attività di promotore finanziario per un periodo di quattro mesi, in applicazione dell'art. 196 del t.u. finanza, recante la disciplina delle sanzioni applicabili ai consulenti finanziari che violano le norme del medesimo t.u. finanza o le disposizioni generali o particolari emanate in forza di esso.

In seguito alla richiesta di rinvio a giudizio formulata dal GIP del Tribunale di Firenze nell'ambito del procedimento penale sopra richiamato, in data 12 aprile 2017 la CONSOB ha disposto la sospensione cautelare della ricorrente dall'esercizio dell'attività, per un periodo di un anno, in applicazione dei poteri a essa conferiti dal censurato art. 55, comma 2, del t.u. finanza.

L'ordinanza riferisce che la ricorrente ritiene che il potere di sospensione cautelare, previsto dal citato art. 55, comma 2, del t.u. finanza, debba ritenersi esaurito al momento del suo esercizio, per avere la CONSOB già irrogato la sanzione della sospensione ai sensi dell'art. 196 del t.u. finanza per i medesimi fatti; sicché la successiva ordinanza di sospensione emessa ai sensi dell'art. 55, comma 2, del t.u. finanza sarebbe viziata di illegittimità.

In subordine, la stessa ricorrente solleva questioni di illegittimità costituzionale della menzionata disposizione (art. 55, comma 2, del t.u. finanza), in quanto la misura cautelare da esso prevista, letta congiuntamente con quella dell'art. 196 del t.u. finanza, sarebbe del tutto illogica e sproporzionata e, quindi, tale da contrastare con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità di cui all'art. 3 Cost. Sarebbe altresì violato il divieto di bis in idem stabilito dall'art. 4 del Prot. addiz. CEDU n. 7, come precisato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché «l'identico principio affermato dall'art. 50 della Carta Europea dei Diritti dell'Uomo»: in proposito la ricorrente afferma che, letta alla luce della giurisprudenza europea di Strasburgo, la «sospensione di un anno irrogata con il provvedimento impugnato [...] concreterebbe una nuova e ulteriore sanzione afflittiva e quindi "punitiva", a prescindere dalla sua qualificazione formale».

1.3.- Il TAR riferisce che, secondo la difesa della CONSOB, le misure di cui al censurato art. 55, comma 2, del t.u. finanza sarebbero prive di carattere sanzionatorio, trattandosi di atti di «amministrazione attiva a contenuto "cautelativo"»; nondimeno lo stesso TAR ritiene non praticabile una interpretazione della disposizione censurata «conforme alla Costituzione e al diritto eurounitario», essendo la medesima impedita dalla lettera e dalla *ratio* della disposizione come ricostruita dalla giurisprudenza. In particolare il giudice *a quo* ritiene che il potere cautelare di cui al citato art. 55, comma 2, del t.u. finanza non sia assimilabile a quello sanzionatorio di cui all'art. 196 del t.u. finanza, posto che il primo è finalizzato a evitare che lo strepitus fori derivante dal coinvolgimento del promotore in gravi vicende penali possa compromettere la fiducia degli investitori nella correttezza degli operatori del mercato finanziario (sono citate Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 12 febbraio 2014, n. 3202 e Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 10 settembre 2015, n. 4226); il secondo, invece, esprime un potere sanzionatorio riconosciuto alla CONSOB in relazione a violazioni accertate e considerate nella loro obiettiva gravità.

1.4.- Il rimettente ritiene che le questioni di legittimità costituzionale siano rilevanti, in quanto nel giudizio *a quo* deve farsi applicazione del menzionato art. 55, comma 2, del t.u. finanza e l'eventuale esito positivo del giudizio di legittimità costituzionale determinerebbe l'annullamento della misura fondata sulla disposizione censurata.

1.5.- Le questioni sono inoltre ritenute non manifestamente infondate in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto la norma oggetto di censura determinerebbe, in primo luogo, una «irragionevole disparità di trattamento», essendo parificate le situazioni di coloro che subiscono solo la sospensione di cui all'art. 55, comma 2, del t.u. finanza e quella di



coloro che subiscono anche la sospensione in applicazione dell'art. 196 del t.u. finanza, posto che non si prevede che, nel disporre la misura cautelare ex art. 55, comma 2, si tenga in considerazione l'eventuale sanzione amministrativa già irrogata in applicazione dell'art. 196 del t.u. finanza.

1.6.- Il TAR rimettente ritiene inoltre che sia violato il divieto di bis in idem di cui all'art. 4 del Prot. addiz. CEDU n. 7 (citato come «analogo» a quello previsto dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007), in ragione del fatto che la sospensione di un anno, irrogata con il provvedimento impugnato nel giudizio principale, «concreta in ultima analisi una nuova e ulteriore sanzione afflittiva e quindi “punitiva”, a prescindere dalla relativa qualificazione formale» alla luce dei criteri stabiliti dalla sentenza della Corte EDU, 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi, e richiamati dalla giurisprudenza successiva (viene citata in particolare la sentenza della Corte EDU, 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia). Né la violazione del divieto di bis in idem potrebbe escludersi a seguito dei principi indicati nella sentenza della Corte EDU, Grande Camera, 15 novembre 2016, A e B contro Norvegia, dato che mancherebbe anche qualsiasi «connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta» che consentirebbe ai due procedimenti di essere considerati «parti di un'unica reazione sanzionatoria». Da ciò deriverebbe anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. per il tramite della norma interposta di cui all'art. 4 del Prot. addiz. CEDU n. 7.

1.7.- In conclusione, il giudice rimettente chiede, in principalità, la dichiarazione di illegittimità costituzionale «integrale» della disposizione denunciata e, in subordine, «nella parte in cui non impone alla CONSOB di tenere conto dell'eventuale pregressa irrogazione di provvedimenti sanzionatori a carico dell'interessato».

2.- Con atto depositato il 10 aprile 2018 si è costituita la ricorrente E. B. insistendo perché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale del censurato art. 55, comma 2, del t.u. finanza.

In particolare, la ricorrente nel giudizio *a quo* ribadisce di aver subito per gli stessi fatti una pluralità di sanzioni, nell'ambito di procedimenti tra loro distinti «uno penale, uno amministrativo “definitivo” e uno amministrativo “cautelare”», che hanno condotto all'adozione di tre misure gravemente afflittive nei confronti della medesima persona per le medesime condotte. In questo contesto, il censurato art. 55, comma 2, - la cui applicazione ha determinato «una nuova e ulteriore sanzione afflittiva, particolarmente grave e pregiudizievole», qualificabile quale sanzione di natura sostanzialmente penale ai sensi della giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo - deve ritenersi lesivo del principio del ne bis in idem di cui all'art. 4 del Prot. addiz. CEDU n. 7 e perciò anche dell'art. 117, primo comma, Cost. Tale disposizione, infatti, consente alla CONSOB di irrogare un'ulteriore sanzione, oltre a quella prevista dall'art. 196 del t.u. finanza, in assenza di qualunque forma di coordinamento tra i due procedimenti, capace di «ingenerare paradossali “spiralì sanzionatorie”» (si cita la sentenza di questa Corte, n. 50 del 1995), come richiesto dalla più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (si richiama la sentenza della Grande Camera, 15 novembre 2016, A e B contro Norvegia): ciò comporta che la disposizione censurata è idonea a determinare un'imprevedibile e sproporzionata duplicazione (se non triplicazione) della risposta punitiva dell'ordinamento rispetto all'idem factum, non rispettosa del ne bis in idem.

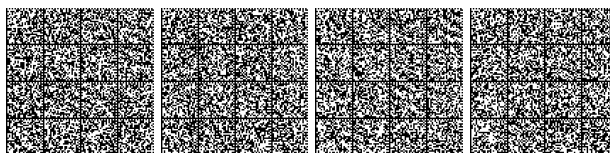
La stessa disposizione determinerebbe poi anche una lesione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., in quanto - prescindendo da ogni valutazione circa la pregressa irrogazione di sanzioni amministrative o altre misure di natura penale nei riguardi dello stesso soggetto per i medesimi fatti - comporterebbe un'arbitraria parificazione tra chi, per lo stesso fatto, abbia già subito una sospensione dall'esercizio dell'attività di promotore finanziaria a titolo di sanzione ex art. 196 del t.u. finanza e chi non sia stato colpito in precedenza da alcuna sospensione.

Sotto un altro profilo, la misura di cui all'art. 55, comma 2, del t.u. finanza sarebbe viziata da irragionevolezza intrinseca, per assenza di proporzionalità, in quanto, pur essendo irrogata a titolo cautelare, determinerebbe effetti definitivi e irreversibili sullo svolgimento dell'attività professionale del consulente, con un contenuto addirittura più afflittivo del provvedimento sanzionatorio ex art. 196 del t.u. finanza.

Le conclusioni raggiunte non sarebbero smentite dalla giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato citata nell'ordinanza di rimessione, che distingue nettamente le funzioni delle due misure, sottolineando che quella oggetto del giudizio non ha finalità sanzionatorie, ma risponde a un'esigenza di tutela generale del mercato; ciò che, secondo la parte interveniente, non eliderebbe il suo carattere afflittivo, né sanerebbe la sua irragionevolezza, posto che l'interesse generale sarebbe realizzato a totale discapito della garanzia della posizione del singolo.

3.- Con atto depositato il 4 aprile 2018, si è costituita la CONSOB, resistente nel giudizio *a quo*, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o non fondate.

La manifesta infondatezza deriverebbe dalla considerazione che la misura cautelare di cui all'art. 55, comma 2, del t.u. finanza non ha natura e finalità sanzionatorie, bensì di vigilanza attiva, come riconosciuto dalla più volte citata giurisprudenza della Corte di cassazione (in particolare, sezioni unite, ordinanza 12 febbraio 2014, n. 3202) e del Con-



siglio di Stato (in particolare, sezione sesta, sentenza 10 settembre 2015, n. 4226 e sezione sesta, sentenza 5 dicembre 2017, n. 5734). La sospensione prevista dalla disposizione censurata sarebbe perciò volta alla protezione del mercato e della fiducia del pubblico dei risparmiatori nella correttezza degli operatori finanziari, non avrebbe carattere «pre-sanzionatorio» e sarebbe espressione di una discrezionalità dell'amministrazione, la quale dovrebbe sempre ponderare comparativamente i vari interessi in gioco: l'interesse generale citato e l'interesse del consulente finanziario imputato alla prosecuzione dell'attività professionale.

Inoltre, l'esigenza di cautela di cui all'art. 55, comma 2, del t.u. finanza è collegata a fattispecie di reato che possono determinare un particolare allarme sociale, essendo idonei a denotare un'attitudine, se non addirittura una propensione del consulente finanziario all'inosservanza delle regole di condotta nei confronti della propria clientela, che ne impone l'allontanamento temporaneo dall'attività professionale.

La lamentata violazione dell'art. 3 Cost. non sussisterebbe, non essendo ravvisabile alcuna identità di situazione tra il consulente finanziario accusato di aver violato le norme primarie o secondarie del settore finanziario - per cui è prevista la sospensione dall'attività di promozione finanziaria a titolo di sanzione per il corrispondente e ulteriore illecito amministrativo ex art. 196 del t.u. finanza - e quello che invece è imputato di uno degli altri reati previsti dall'art. 55 del medesimo t.u. finanza.

Né la sospensione cautelare di cui all'art. 55, comma 2, del t.u. finanza, prevista per il reato, né la sospensione sanzionatoria amministrativa per l'illecito di cui all'art. 196 del medesimo t.u. avrebbero natura sostanzialmente penale secondo i criteri indicati dalla giurisprudenza di Strasburgo: del resto, le predette misure non risultano paragonabili per gravità a quelle previste per il market abuse, in relazione alle quali la Corte EDU ha ravvisato effettivamente la loro natura penale, come rilevato anche dalla Corte di cassazione, sezione prima, sentenza 30 giugno 2016, n. 13433; sezione prima, sentenza 2 marzo 2016, n. 4114; e sezione seconda, sentenza 24 febbraio 2016, n. 3656).

Da ciò deriverebbe, quindi, anche l'impossibilità di configurare alcuna violazione del ne bis in idem.

4.- Con atto depositato il 24 aprile 2018, è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare inammissibili o manifestamente infondate le questioni sollevate.

In primo luogo, infatti, non sarebbe stata adeguatamente motivata la rilevanza della questione, giacché lo stesso rimettente non ha chiarito se la sospensione sanzionatoria e la sospensione cautelare siano state adottate in base ai medesimi fatti. Infatti, l'ordinanza afferma che i due provvedimenti hanno avuto per presupposto i medesimi fatti «sia pure con proiezioni temporali parzialmente diverse», sicché non si comprende come potrebbero ritenersi i medesimi. D'altra parte il procedimento penale si baserebbe sulla promozione per conto di una finanziaria svizzera non abilitata a operare sul mercato italiano e configurerebbe esercizio abusivo di promozione finanziaria, mentre l'illecito amministrativo contestato consisterebbe nell'aver agito in violazione del dovere di esclusiva in favore dell'istituto di appartenenza della promotrice.

In secondo luogo, l'ordinanza di rimessione non sarebbe adeguatamente motivata neppure in ordine alla manifesta infondatezza. L'argomentazione del rimettente sarebbe contraddittoria, in quanto mentre da un lato attribuisce natura penale ad entrambe le sospensioni, cautelare e sanzionatoria, dall'altro cita ed espone diffusamente la giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato che ne evidenzia l'assoluta diversità di natura, ciò che escluderebbe una violazione del divieto di bis in idem. Inoltre, il rimettente non si sarebbe soffermato ad argomentare la natura sostanzialmente penale della sanzione amministrativa prevista dall'art. 196 del t.u. finanza, essendosi limitato a motivare solo la natura sostanzialmente penale della sospensione cautelare di cui all'art. 55, comma 2, del medesimo t.u. finanza.

Ulteriore profilo di inammissibilità viene poi ravvisato nell'erronea individuazione del parametro in relazione alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.: posto che la normativa censurata è attuativa della normativa comunitaria in materia di cosiddetto "agente collegato", il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che parametro corretto doveva individuarsi nell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e non nell'art. 4 del Prot. addiz. CEDU n. 7.

Anche nel merito, le questioni sarebbero infondate, in quanto la misura cautelare prevista dalla disposizione denunciata non avrebbe i connotati di una sanzione penale. L'Avvocatura generale dello Stato richiama la giurisprudenza di questa Corte (in particolare la sentenza n. 276 del 2016) che avrebbe già chiarito che l'istituto della sospensione cautelare da una carica non rientrerebbe nella nozione convenzionale di pena, non essendo qualificata come tale dal legislatore nazionale, non perseguendo finalità punitiva, ma cautelare, e non determinando conseguenze gravi, in ragione del suo carattere provvisorio e limitato nel tempo.

La difesa prosegue osservando che la sospensione cautelare e quella sanzionatoria amministrativa perseguono finalità diverse e che è del tutto prevedibile che l'applicazione della sanzione amministrativa non inibisca la successiva adozione della misura cautelare. Da ciò si comprende anche la ragione per cui la pregressa inflizione della sospensione





sanzionatoria non abbia alcuna rilevanza al fine di valutare la proporzionalità della durata della sospensione cautelare. La diversità di presupposti su cui si fondano la sospensione cautelare e quella sanzionatoria non consentirebbe di configurare alcuna violazione del principio di uguaglianza, oltre che di quello di ragionevolezza, ex art. 3 Cost.

5.- Con memoria depositata il 29 ottobre 2018, E. B. ha insistito per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del censurato art. 55, comma 2, del t.u. finanza.

In particolare, la ricorrente ritiene non fondate le eccezioni di inammissibilità prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato, in quanto l'ordinanza risulta avere adeguatamente motivato sulla rilevanza e sull'identità del fatto.

Neppure fondata sarebbe l'eccezione di inammissibilità fondata sull'errata individuazione del parametro invocato, per essere la materia regolata dal diritto dell'Unione europea: invero, i principi della Convenzione devono essere rispettati nell'ordinamento interno senza limiti di ambito di applicazione, senza considerare la sostanziale coincidenza delle garanzie previste dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in materia di *ne bis in idem*.

La parte ribadisce la natura sostanzialmente penale delle misure in discussione, da cui consegue la violazione del divieto di *ne bis in idem* come inteso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, mentre non sarebbe conferente il richiamo alla sentenza n. 276 del 2016 di questa Corte.

Parimenti è ribadita la violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza ex art. 3 Cost., anche in considerazione dell'effetto «devastante» della sospensione dall'attività sulla posizione del consulente finanziario nei suoi rapporti con il mandante e con la clientela.

6.- Con memoria depositata il 30 ottobre 2018, la CONSOB ha insistito perché le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o infondate.

In particolare, la parte segnala che il decreto legislativo 3 agosto 2017, n. 129, recante «Attuazione della direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE, così, come modificata dalla direttiva 2016/1034/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016, e di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, così come modificato dal regolamento (UE) 2016/1033 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016», ha disposto (con l'art. 2, comma 44) l'abrogazione del censurato art. 55, comma 2, e ha previsto (con l'art. 10, comma 2) che «[l]e disposizioni del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, modificate dal presente decreto, si applicano dal 3 gennaio 2018, fatto salvo quanto diversamente previsto dall'articolo 93 della direttiva 2014/65/UE, con riferimento dell'articolo 65, paragrafo 2, della direttiva medesima, le cui disposizioni attuative si applicano dal 3 settembre 2019, e dall'articolo 55 del regolamento (UE) n. 600/2014, e successive modificazioni, nonché dal comma 3. [...] Fermo restando quanto previsto dalle disposizioni dell'Unione europea direttamente applicabili, le disposizioni emanate dalla Banca d'Italia e dalla Consob, anche congiuntamente, ai sensi di disposizioni del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, abrogate o modificate dal presente decreto, continuano a essere applicate fino alla data di entrata in vigore dei provvedimenti emanati dalla Banca d'Italia o dalla Consob nelle corrispondenti materie».

Inoltre, la CONSOB evidenzia l'introduzione di analogo potere cautelare in capo ad altro soggetto - l'Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo unico dei consulenti finanziari - nel nuovo art. 7-septies del t.u. finanza, a seguito della novella disposta dall'art. 2 del decreto legislativo n. 129 del 2017. La resistente nel giudizio *a quo* ribadisce, tuttavia, la permanenza di un suo interesse alla decisione, sia in relazione ai giudizi pendenti presso i tribunali amministrativi riguardanti il passato esercizio del potere cautelare ex art. 55, comma 2, del t.u. finanza, sia in vista di una precisazione del quadro di principi applicabili al potere di controllo che la medesima Consob oggi esercita sull'Organismo titolare del potere cautelare ex art. 7-septies del t.u. finanza.

La difesa della resistente ha quindi ulteriormente ribadito la finalità cautelare e non sanzionatoria della misura in esame e la sua prevedibilità. A conferma la CONSOB richiama anche la collocazione sistematica della disposizione denunciata, che non è situata nel Titolo relativo alle sanzioni amministrative, ma in quello concernente i provvedimenti ingiuntivi: ciò che conferma la riconducibilità della misura in discussione ai poteri di vigilanza attiva della medesima CONSOB. Esclusa la natura sanzionatoria della misura prevista dall'art. 55, comma 2, sopra citato e ribadita la natura non penale della sanzione amministrativa di cui all'art. 196 del t.u. finanza, ne consegue l'impossibilità di invocare le garanzie del *ne bis in idem*, con conseguente conclusione per la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio, tanto in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., quanto con riguardo all'art. 3 Cost.



*Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55, comma 2, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 4, del Protocollo addizionale n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98.

La disposizione censurata prevedeva che «[l]a CONSOB può disporre in via cautelare, per un periodo massimo di un anno, la sospensione dall'esercizio dell'attività qualora il consulente finanziario abilitato all'offerta fuori sede sia sottoposto a una delle misure cautelari personali del libro IV, titolo I, capo II, del codice di procedura penale o assuma la qualità di imputato ai sensi dell'articolo 60 dello stesso codice in relazione ai seguenti reati: *a)* delitti previsti nel titolo XI del libro V del codice civile e nella legge fallimentare; *b)* delitti contro la pubblica amministrazione, contro la fede pubblica, contro il patrimonio, contro l'ordine pubblico, contro l'economia pubblica, ovvero delitti in materia tributaria; *c)* reati previsti dal titolo VIII del T.U. bancario; *d)* reati previsti dal presente decreto».

Il ricorrente lamenta che la misura cautelare della sospensione dall'attività professionale ivi prevista possa essere cumulata, senza alcuna forma di coordinamento processuale e sostanziale, con le sanzioni amministrative indicate dall'art. 196 del t.u. finanza, che possono essere inflitte dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) nei confronti dei consulenti finanziari che violano le disposizioni del medesimo testo unico, tra le quali sanzioni si annovera anche la sospensione dall'attività professionale.

Il cumulo delle diverse misure, a cui si può assommare, come nel caso posto all'esame del giudice *a quo*, anche la sanzione penale disposta dall'art. 166 del t.u. finanza per i reati di esercizio abusivo della professione, farebbe emergere una pluralità di profili di illegittimità costituzionale della disposizione denunciata.

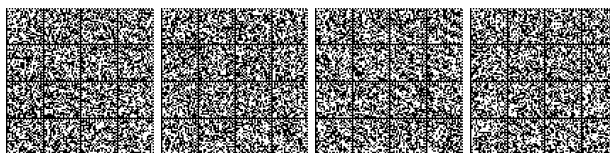
L'art. 55, comma 2, del t.u. finanza contrasterebbe anzitutto con l'art. 3 Cost., per violazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità e per «irragionevole disparità di trattamento», essendo parificate la situazione di coloro che subiscono solo la sospensione di cui alla norma censurata e quella di coloro che patiscono anche la sospensione prevista dall'art. 196 del t.u. finanza, in assenza di qualsiasi forma di coordinamento tra le due misure, applicabili ai medesimi soggetti, per i medesimi fatti.

Sarebbe altresì violato il divieto di bis in idem stabilito dall'art. 4 del Prot. addiz. CEDU n. 7, posto che, letta alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la sospensione comminata dall'art. 55, comma 2, del t.u. finanza concretterebbe una «sanzione afflittiva e quindi "punitiva", a prescindere dalla sua qualificazione formale», cumulabile con quelle disposte dall'art. 196 del t.u. finanza, senza che sia ravvisabile quella «connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta» che consentirebbe ai due procedimenti di essere considerati «parti di un'unica reazione sanzionatoria», che escluderebbe ogni violazione del principio del ne bis in idem, come risulta dal più recente orientamento della Corte EDU, (Grande Camera, 15 novembre 2016, A e B contro Norvegia). Di qui la violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost.

2.- Occorre anzitutto esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato.

2.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la carente motivazione sulla rilevanza, in quanto l'ordinanza di rimessione non avrebbe chiarito se la sospensione sanzionatoria di cui all'art. 196 del t.u. finanza e la sospensione cautelare di cui all'art. 55, comma 2, del t.u. finanza siano state adottate in riferimento ai medesimi fatti, posto che lo stesso rimettente afferma che i fatti oggetto della misura cautelare e della sanzione amministrativa avrebbero «proiezioni temporali parzialmente diverse».

L'eccezione è superata da una lettura complessiva dell'ordinanza di rimessione, che consente di rilevare che essa dà espressamente atto della sussistenza dell'*idem factum*. Invero, il giudice rimettente riferisce di essere investito di un ricorso per l'annullamento della delibera con la quale la CONSOB ha disposto la sospensione per un anno dall'esercizio dell'attività di consulente finanziario, ai sensi dell'art. 55, comma 2, del t.u. finanza, dopo aver già inflitto la sanzione della sospensione dall'esercizio della professione per un periodo di quattro mesi, in relazione ai medesimi fatti, in applicazione dell'art. 196 del t.u. finanza. Inoltre, il giudice *a quo* afferma espressamente che la vicenda dalla quale hanno preso origine i due procedimenti amministrativi partono dalla medesima «base storica costituita da un procedimento penale ancora non concluso» ex art. 166 del t.u. finanza, «attinente a specifici comportamenti posti in essere nella gestione dell'attività consulenziale». Non può, quindi, ravvisarsi la lamentata carenza di motivazione sulla rilevanza, capace di risolversi in una causa di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale.



2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta altresì la contraddittorietà della motivazione per il fatto che il giudice rimettente, mentre da un lato attribuisce natura “penale” ad entrambe le misure previste dagli artt. 55, comma 2, e 196 del t.u. finanza, dall’altro riferisce diffusamente gli orientamenti della giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato che ne evidenziano l’assoluta diversità di natura: ciò che escluderebbe una violazione del divieto di bis in idem. Inoltre, il rimettente non avrebbe adeguatamente argomentato la natura sostanzialmente penale della sanzione amministrativa prevista dall’art. 196 del t.u. finanza, essendosi limitato a motivare solo su quella della sospensione cautelare di cui all’art. 55, comma 2, del medesimo t.u. finanza.

Anche tale eccezione non è meritevole di accoglimento.

Infatti, a una lettura complessiva dell’ordinanza di remissione, può ritenersi che le argomentazioni volte a dimostrare la natura sostanzialmente penale della misura cautelare prevista dall’art. 55, comma 2, del t.u. finanza siano riferite, pur implicitamente, anche alla misura sanzionatoria amministrativa di cui al citato art. 196 del t.u. finanza. In vero, l’ordinanza di remissione è inequivocabilmente orientata a sostenere che entrambe le misure previste dagli artt. 55, comma 2, e 196 del t.u. finanza costituiscono sanzioni di natura “sostanzialmente penale” alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, che viene adeguatamente esaminata anche nei suoi sviluppi più recenti.

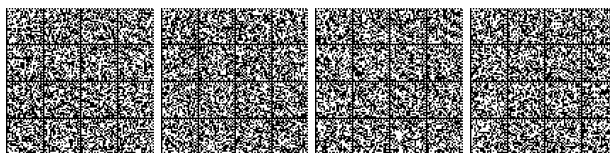
Quanto alle pronunce della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato che escludono che la sospensione prevista dall’impugnato art. 55, comma 2, del t.u. finanza persegua finalità sanzionatorie (Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 12 febbraio 2014, n. 3202 e Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 10 settembre 2015, n. 4226), esse sono richiamate dall’ordinanza di remissione allo scopo di esperire un tentativo di interpretazione «conforme a Costituzione e al diritto eurounitario», per poi escluderne l’effettiva praticabilità. Neppure sotto questo profilo si ravvisa dunque la carenza e la contraddittorietà di motivazione lamentata dall’Avvocatura generale dello Stato. Le cui osservazioni, prospettate in riferimento alla giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, rilevano, semmai, per l’esame del merito della questione sollevata, come si dirà tra breve.

2.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta ancora l’erronea individuazione del parametro interposto, in relazione alla violazione dell’art. 117, primo comma, Cost.: in particolare, si sostiene che, trattandosi di materia rientrante nell’ambito di competenza comunitaria, l’eventuale contrasto avrebbe dovuto essere denunciato con riferimento all’art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (da ora: CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 e non già con riguardo all’art. 4 del Prot. addiz. CEDU n. 7.

Non v’è dubbio che la normativa che regola le attività dei consulenti finanziari tragga origine dalla direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 (relativa ai mercati degli strumenti finanziari, che modifica le direttive 85/611/CEE e 93/6/CEE del Consiglio e la direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 93/22/CEE del Consiglio, cui è poi succeduta la direttiva 2014/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE), in particolare dall’art. 23, che prevede la figura dell’“agente collegato”. Meno chiare sono piuttosto l’ampiezza dell’armonizzazione disposta dalla citata direttiva e l’individuazione dei profili lasciati alla discrezionalità degli Stati membri in tale ambito. Merita sul punto di essere segnalato il rinvio pregiudiziale disposto ai sensi dell’art. 267 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), come modificato dall’art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 dal TAR Lazio, (ordinanza 10 gennaio 2018, n. 230), che rivolge alla Corte di giustizia dell’Unione europea un duplice quesito: il primo riguardante la portata e i limiti della disciplina contenuta nella direttiva 2004/39/CE in materia di agenti collegati; il secondo riguardante la compatibilità dell’art. 55, comma 2, del t.u. finanza con la citata direttiva 2004/39/CE. Quale che sia il rapporto tra la disposizione denunciata e il diritto dell’Unione europea, sul quale si pronuncerà la Corte di Giustizia UE - questione che resta esterna al presente giudizio e perciò impregiudicata dal suo esito - resta fermo, che, in ossequio all’art. 117, primo comma, Cost., il denunciato art. 55, comma 2, del t.u. finanza, al pari di ogni altra norma dell’ordinamento giuridico nazionale, deve rispettare i diritti e i principi garantiti dalla CEDU come sviluppati dalla giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo: diritti e principi che non soffrono limitazioni per ambiti di competenza. D’altra parte è altresì indiscusso che sul rispetto di detti principi questa Corte sia chiamata a giudicare (sin dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007), trattandosi di questioni che configurano una potenziale violazione dell’art. 117, primo comma, Cost.

Anche questa eccezione di inammissibilità è, dunque, destituita di fondamento.

3.- Occorre ancora preliminarmente osservare che il decreto legislativo 3 agosto 2017, n. 129, recante «Attuazione della direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE, così, come modificata dalla direttiva 2016/1034/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016, e di adeguamento della normativa



nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, così come modificato dal regolamento (UE) 2016/1033 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016», all'art. 2, comma 44, ha disposto l'abrogazione del censurato art. 55, comma 2, del t.u. finanza.

L'ordinanza di rimessione non menziona tale modifica normativa. Tuttavia, tale omissione non determina alcun vizio di inammissibilità.

Deve escludersi, infatti, che lo *ius superveniens* determini effetti sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale posta all'esame della Corte, atteso che l'art. 10, comma 2, del sopravvenuto d.lgs. n. 129 del 2017, quale norma transitoria, ha previsto che le norme abrogate o modificate continuano ad applicarsi fino all'entrata in vigore di disposizioni che dovranno essere adottate, secondo le rispettive competenze, dalla Banca d'Italia e dalla CONSOB. Il che, nella specie, è avvenuto solo il 15 febbraio 2018, con l'approvazione da parte della CONSOB del Regolamento intermediari, adottato con delibera n. 20307, che, giusta la previsione di cui all'art. 4 di detta delibera, è entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel supplemento ordinario alla «Gazzetta Ufficiale» della Repubblica italiana (serie generale) n. 41 del 19 febbraio 2018.

Peraltro occorre osservare che, con l'art. 7-septies del t.u. finanza aggiunto dall'art. 2, comma 7, del medesimo decreto legislativo n. 129 del 2017, ha attribuito il potere di sospensione cautelare, già previsto dall'abrogato art. 55, comma 2, del t.u. finanza in capo alla CONSOB, all'Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo unico dei consulenti finanziari, a sua volta sottoposto al controllo della CONSOB.

Le sopravvenute modifiche normative non determinano il venir meno della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, per un duplice ordine di ragioni: sia perché esse non avevano ancora effetto al momento della pubblicazione dell'ordinanza di rimessione; sia perché il giudice amministrativo è, comunque, tenuto a valutare la legittimità dell'atto amministrativo in base alle norme vigenti al momento della sua adozione (*ex plurimis*, sentenza n. 245 del 2016). Pertanto, atteso che la disposizione censurata era certamente vigente al momento dell'adozione della misura cautelare, deve ritenersi che il giudice rimettente non avesse ulteriori oneri motivazionali sull'applicabilità della disposizione oggetto della questione in esame nel giudizio *a quo*.

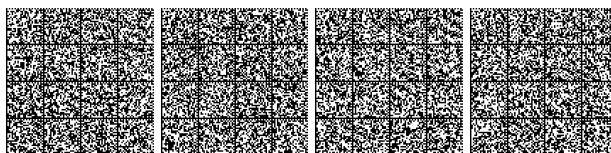
4.- Nel merito la questione non è fondata.

4.1.- Il t.u. finanza prevede un complesso di misure che in diverso modo presidiano l'attività dei consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede, di cui agli artt. 30 e seguenti del t.u. finanza.

Si tratta, in primo luogo, dell'art. 166 del t.u. finanza, che punisce con la reclusione da uno a otto anni e con la multa da euro quattromila a euro diecimila, commesso da «chiunque, senza esservi abilitato, [...] offre fuori sede, ovvero promuove o colloca mediante tecniche di comunicazione a distanza, prodotti finanziari, servizi o attività di investimento». Inoltre, come per tutti i delitti puniti con la pena superiore nel massimo a tre anni e in ogni caso quando si tratta di delitti contro l'economia pubblica (artt. 287 e 290 codice di procedura penale) sono applicabili, a titolo di misure cautelari penali, le misure interdittive previste dal codice di rito, tra le quali l'interdizione dall'attività per un periodo massimo di dodici mesi, ai sensi dell'art. 308, comma 2, cod. proc. pen.

In secondo luogo, l'art. 196 del t.u. finanza prevede un illecito amministrativo per i soggetti iscritti all'albo di cui all'art. 31, comma 4 (che comprende anche l'albo dei consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede), che violano le norme dello stesso t.u. finanza o le disposizioni generali o particolari emanate in forza di esso: le sanzioni previste, che comprendono per i casi più gravi anche la sospensione da uno a quattro mesi e la radiazione dall'albo, erano applicate dalla CONSOB all'epoca dei fatti oggetto del giudizio *a quo*, mentre oggi, dopo la sostituzione del comma 2 del citato art. 196 operata dall'art. 5, comma 31, d.lgs., n. 129 del 2017 sono applicate dall'Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo, la cui decisione è ricorribile davanti alla Corte di appello (art. 196, comma 4 bis, aggiunto dall'art. 5, comma 31, lettera c, del d. lgs. n. 129 del 2017).

Sotto altro profilo, l'art. 55, comma 2, del t.u. finanza oggi all'esame della Corte, prevedeva che la CONSOB potesse disporre, in via cautelare, per un periodo massimo di un anno, la sospensione del consulente finanziario abilitato all'offerta fuori sede che fosse sottoposto a una delle misure cautelari personali del libro IV, titolo I, capo II, cod. proc. pen. (cioè le misure coercitive, che non comprendono quelle interdittive) o assumesse la qualità di imputato ai sensi dell'art. 60 dello stesso codice in relazione a determinati reati, tra i quali quelli previsti dal t.u. finanza e, quindi, anche il delitto di cui al citato art. 166 del t.u. finanza. Come sopra anticipato, l'art. 55, comma 2, del t.u. finanza è stato abrogato dall'art. 2, comma 44, del d.lgs. n. 129 del 2017, mentre il potere cautelare da esso regolato è stato trasferito in capo all'Organismo di vigilanza e tenuta dell'albo, secondo quanto oggi previsto dall'art. 7-septies del t.u. finanza.





A fronte di tale articolato sistema normativo, il giudice rimettente lamenta la violazione dell'art. 3 Cost., per irragionevole disparità di trattamento e per violazione del principio di proporzionalità del sistema sanzionatorio, oltre che dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 4 del Prot. addiz. CEDU n. 7, per violazione del principio del *ne bis in idem*.

4.2.- Le censure si fondano su un erroneo presupposto interpretativo.

Il rimettente attribuisce impropriamente natura sanzionatoria alle misure adottate dalla CONSOB in forza del potere all'epoca conferitole dal cennato art. 55, comma 2, del t.u. finanza, a fronte di un diritto vivente che induce a conclusioni di segno opposto. L'orientamento concorde delle supreme magistrature civili (Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 12 febbraio 2014, n. 3202) e amministrative (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 5 dicembre 2017, n. 5734; Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 10 settembre 2015, n. 4226) è, infatti, nel senso che la disposizione censurata conferisce un potere avente natura di vigilanza attiva e non sanzionatoria.

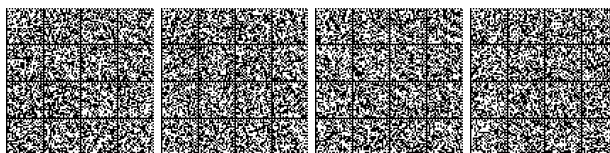
Questo condivisibile approdo, costante e univoco, cui è pervenuta la giurisprudenza non ancora la *ratio* del provvedimento di sospensione ex art. 55, comma 2, del t.u. finanza a una funzione servente o anticipatoria rispetto ad eventuali provvedimenti sanzionatori o al possibile esito di un procedimento penale in cui è coinvolto il consulente finanziario. La sospensione prevista dalla disposizione denunciata si radica piuttosto nell'esigenza di evitare il rischio che l'allarme sociale derivante dal coinvolgimento del consulente finanziario in gravi vicende penali possa compromettere la fiducia di risparmiatori e investitori nel buon funzionamento del mercato e nella correttezza degli operatori del mercato. Si tratta di un'espressione della funzione di vigilanza che, conformemente a quanto previsto dalle direttive UE, ha per obiettivi, tra gli altri: *a)* la salvaguardia della fiducia nel sistema finanziario; *b)* la tutela degli investitori; *c)* la stabilità e il buon funzionamento del sistema finanziario (art. 5 del t.u. finanza). Trattasi perciò di una misura di natura cautelare, non sanzionatoria, posta a tutela di un interesse pubblico, che presenta aspetti di analogia con la pur diversa ipotesi della sospensione dalle cariche elettive, che questa Corte ha qualificato come «misura sicuramente cautelare» rispondente a esigenze proprie della funzione pubblica, non assimilabile a una sanzione di natura penale (sentenze n. 276 del 2016 e n. 236 del 2015).

Ciò consente di cogliere agevolmente che il provvedimento cautelare in discussione esprime un potere discrezionale della CONSOB, che implica una ponderazione dei vari interessi in gioco: da un lato l'interesse generale a che un soggetto accusato di gravi reati non continui a esercitare un'attività delicata, quale è quella di promozione finanziaria; dall'altro quello personale del consulente imputato alla prosecuzione dell'attività professionale. Nel bilanciamento degli interessi coinvolti, l'autorità procedente deve necessariamente tenere conto del sacrificio imposto agli interessi individuali del professionista e assicurarsi che esso sia necessario e proporzionato alle finalità pubbliche perseguite.

4.3.- Dalle considerazioni che precedono, risulta chiaro che non può condividersi il presupposto interpretativo dal quale muove tutta l'argomentazione dell'ordinanza di rimessione, che si basa sulla natura di sanzione sostanzialmente penale della sospensione dall'esercizio dell'attività del promotore finanziario, prevista dal censurato art. 55, comma 2, del t.u. finanza.

L'erroneità del presupposto interpretativo finisce per infirmare le conclusioni del giudice remittente circa la violazione del *ne bis in idem*, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo, principio che presuppone un cumulo di procedimenti sanzionatori di natura sostanzialmente penale: una evenienza che nel presente giudizio di legittimità costituzionale non ricorre.

D'altra parte, una volta esclusa la natura di sanzione penale, la sospensione prevista dal censurato art. 55, comma 2, del t.u. finanza non incorre neppure nei vizi formulati con riguardo all'art. 3 Cost. L'alterità di funzione della misura cautelare oggetto del presente giudizio rispetto a quella delle misure sanzionatorie di cui all'art. 196 del t.u. finanza non consente di porre validamente a raffronto la situazione dei consulenti che hanno subito la sospensione solo a titolo cautelativo e quella di coloro che l'hanno patita anche a titolo sanzionatorio. D'altra parte, la diversità di funzione dei vari istituti non consente neppure di giudicare sproporzionato o irragionevole l'eventuale cumulo dei periodi di sospensione inflitti al medesimo soggetto. Naturalmente nelle valutazioni discrezionali che sottendono l'applicazione della misura cautelare di cui all'art. 55, comma 2, del t.u. finanza, l'autorità procedente non può non tener conto degli effetti dell'eventuale sospensione subita dal consulente finanziario a titolo di sanzione amministrativa e del periodo di interdizione già disposto dal giudice penale ai sensi dell'art. 308, comma 2, cod. proc. pen., per verificare se residuino ancora ulteriori esigenze di tutela del mercato da salvaguardare.





PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55, comma 2, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), sollevate dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 4 del Protocollo addizionale n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_180240

N. 241

*Sentenza 21 novembre - 21 dicembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Proroga del termine di efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda Unità Sanitaria Locale della Valle d'Aosta in scadenza nel 2018.**

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020), art. 22, comma 1.

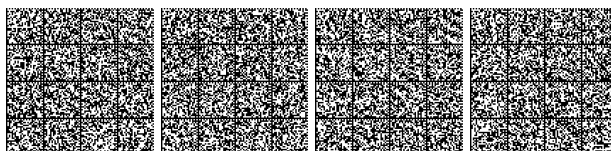
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 21-26 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 27 febbraio 2018, iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;  
udito nella udienza pubblica del 20 novembre 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra;  
uditi l'avvocato dello Stato Gesualdo d'Elia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanni Guzzetta per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 21-26 febbraio 2018 e depositato il successivo 27 febbraio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020).

La disposizione impugnata stabilisce: «L'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda Unità Sanitaria Locale della Valle d'Aosta (Azienda USL) per il reclutamento di personale del comparto, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge e in scadenza nell'anno 2018, è prorogata di ulteriori dodici mesi, decorrenti dalla data di scadenza del termine di validità in essere alla data di entrata in vigore della presente legge».

Il ricorrente osserva preliminarmente che tale disposizione, prorogando di dodici mesi, decorrenti dalla data di scadenza del termine di validità di ciascuna di esse, l'efficacia delle graduatorie delle procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda unità sanitaria locale (AUSL) valdostana in scadenza nel 2018, ne protrae l'efficacia oltre il 31 dicembre di tale anno, «consentendo quindi l'assunzione di personale anche nel 2019» e ponendosi così in contrasto, oltre che con lo statuto speciale per la Valle d'Aosta, con l'art. 1, comma 1148, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che «circoscrive al 31 dicembre 2018 l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici o l'esercizio delle facoltà assunzionali delle amministrazioni pubbliche soggette, come pure quelle regionali, a vincoli assunzionali».

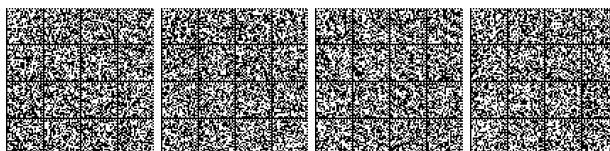
1.1.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 22, comma 1, della legge regionale n. 23 del 2017 contrasterebbe, anzitutto, con «lo Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta [che] non contempla la materia *de qua* tra quelle oggetto di potestà legislativa regionale (v. art. 2), neppure integrativa e di attuazione (art. 3)», sicché «come tale [...] eccede [...] le competenze legislative regionali».

1.2.- Lo stesso art. 22, comma 1, violerebbe, in secondo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., perché contrasterebbe con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica - che, in quanto tale, vincola la potestà legislativa delle Regioni, incluse quelle a statuto speciale - dettato dall'art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017, che fissa al 31 dicembre 2018 l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per l'assunzione di personale a tempo indeterminato.

Secondo il ricorrente, la fissazione di tale limite di efficacia «deroga, sotto il profilo temporale, ai limiti assunzionali in precedenza previsti consentendo alle amministrazioni pubbliche di continuare ad attingere, per tutto (ma solo *per*) il 2018, alle graduatorie dei concorsi espletati al fine della instaurazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato».

Premesso che tale deroga, «e la connessa proroga delle facoltà assunzionali», comporta un incremento della spesa pubblica - «e, per quel che qui [...] interessa, di quella sanitaria» - il ricorrente deduce che la disposizione di legge statale che la prevede assume la natura di principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica», dato che, da un lato, ha valenza generale, riguardando tutte le amministrazioni pubbliche, comprese quelle regionali, dall'altro, si fonda «su una (implicita, ma evidente) valutazione di compatibilità con gli equilibri di bilancio della finanza - ma, al contempo, della limitazione -, da ultimo al solo anno 2018, delle facoltà assunzionali in parola».

L'impugnata disposizione regionale, prorogando di ulteriori dodici mesi l'efficacia delle graduatorie delle procedure selettive pubbliche bandite dall'AUSL valdostana in scadenza nell'anno 2018, supera «quel limite». Così



facendo, essa violerebbe il principio fondamentale recato, «da ultimo, dall'art. 1, comma 1148, della legge di bilancio n. 205/2017», determinando, «ove le assunzioni abbiano luogo, come consentito dall'art. 22, comma 1, della l.r. n. 23/2017, anche dopo il 31.12.2018, ricadute sulla finanza pubblica incompatibili con gli equilibri e i vincoli di bilancio individuati dal legislatore statale».

1.3.- L'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 violerebbe, in terzo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva nella materia «ordinamento civile».

Secondo il ricorrente, «la disciplina, anche quoad tempus, dei rapporti di diritto privato regolati dal codice civile e dai contratti collettivi e, quindi, anche degli atti che, come le graduatorie concorsuali, sono finalizzati alla loro instaurazione, attiene all'ordinamento civile».

1.4.- Prorogando l'efficacia delle sole graduatorie di procedure selettive bandite dall'AUSL della Valle d'Aosta, l'impugnata disposizione regionale violerebbe, in quarto luogo, l'art. 3 Cost., in relazione al principio di eguaglianza, sotto due distinti profili.

Anzitutto, perché tratta coloro che si sono utilmente collocati in tali graduatorie in modo ingiustificatamente più favorevole rispetto a coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite dalle aziende sanitarie delle altre Regioni, dato che solo i primi «vedono significativamente accresciute le chances di conseguire un'assunzione a tempo indeterminato».

Inoltre, perché tratta coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite dall'AUSL della Valle d'Aosta in modo ingiustificatamente più favorevole rispetto a coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite, nell'ambito della stessa Regione, da altre amministrazioni pubbliche.

Di tali disparità di trattamento non vi sarebbe «alcuna legittima giustificazione».

1.5.- L'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 violerebbe, infine, anche l'art. 97 Cost.

Il ricorrente premette che, ai sensi della disposizione impugnata, l'efficacia «di tutte le graduatorie regionali «sanitarie»» destinate a scadere nel corso del 2018 è prorogata «sino al 2019, ben oltre la scadenza da ultimo inderogabilmente fissata dalla legge statale nel 31.12.2018».

Da ciò il contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, atteso che tale proroga consente di assumere candidati che si sono utilmente collocati in graduatoria «all'esito di procedure concorsuali svoltesi in epoca ormai risalente, all'esito di prove che potrebbero non essere più rispondenti ai criteri di valutazione cui le pubbliche Amministrazioni devono ora attenersi nella scelta dei soggetti meritevoli di accedere ai pubblici impieghi».

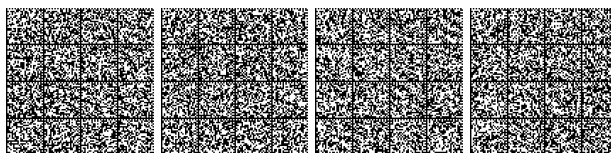
2.- Si è costituita nel giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, chiedendo che le questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. siano dichiarate inammissibili o infondate e che le questioni promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost., siano dichiarate infondate.

2.1.- La Regione autonoma eccepisce preliminarmente l'inammissibilità delle questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. per la «genericità» della delibera di impugnazione del Consiglio dei Ministri e il conseguente difetto di corrispondenza tra la stessa e il ricorso.

La Regione autonoma resistente afferma che dalla giurisprudenza costituzionale si evince che «la *ratio* della corrispondenza tra la delibera di impugnazione ed il ricorso introduttivo [è] di «prefigurare, quantomeno nelle sue linee essenziali, la violazione ipotizzata» (è richiamata la sentenza n. 496 del 1993), «così da circoscrivere l'autonomia della difesa tecnica». Tale onere sarebbe più pregnante nei casi in cui l'oggetto o il parametro del giudizio di legittimità costituzionale presentino - come nel caso dei parametri degli artt. 3 e 97 Cost. -, «per la loro «complessità» materiale o per la loro stessa «identità» normativa, un'ampiezza tale da non consentire, di per sé, l'esatta enucleazione del «verso» e/o del «profilo» della doglianza».

Nella specie, nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, cui la delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri fa rinvio, si legge che l'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017, «recando una disciplina derogatoria in favore soltanto di determinati soggetti, contrasta con i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione».

In tale modo, il Consiglio dei ministri non avrebbe fornito «il benché minimo corredo motivazionale» per illustrare, nei loro basilari contorni, le censure. La delibera si sarebbe limitata a «segnalare la «determinatezza» delle tipologie di destinatari (omettendo qualsiasi considerazione sulla ipotetica «irragionevolezza» di tale trattamento specifico)» e, quanto alla violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione, non avrebbe «speso nemmeno una parola di suggello argomentativo, rimettendo in toto alla difesa tecnica il compito di [...] «speculare» sui profili di violazione di tali principi». Essa sarebbe quindi priva «di quel tasso di «determinatezza» idoneo a realizzare [...] la necessaria corrispondenza [con] il ricorso introduttivo».



2.2.- Secondo la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, tutte le questioni promosse sarebbero, comunque, infondate.

2.2.1.- Quanto a quella promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., la Regione autonoma afferma che la «misura di contenimento della spesa pubblica» prevista dall'art. 1, comma 1148, lettera *a*), della legge n. 205 del 2017 «interseca» la propria potestà legislativa nelle materie - contemplate, rispettivamente, nelle lettere *f*) ed *l*) dell'unico comma dell'art. 3 dello statuto reg. Valle d'Aosta - «finanze regionali e comunali» e «igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica».

In relazione alla competenza legislativa nella materia «finanze regionali e comunali», la Regione autonoma deduce che essa gode di una «posizione “rafforzata”» perché è assistita dalla garanzia procedurale prevista dall'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta), in base al quale l'ordinamento finanziario della Regione, stabilito con la legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), può essere modificato solo nelle forme e col procedimento di cui all'art. 48-*bis* del suo statuto speciale, cioè mediante l'emanazione di decreti legislativi elaborati dalla commissione paritetica prevista dal secondo comma di tale articolo.

Sulla base della menzionata norma di attuazione dello statuto speciale, dovrebbe escludersi che l'art. 1, comma 1148, lettera *a*), della legge n. 205 del 2017 possa operare come principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica» nei confronti della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. La speciale autonomia finanziaria della Regione, infatti, «sarebbe vanificata, ove [...] variazioni al sistema delle relazioni finanziarie intercorrenti con lo Stato - quali discenderebbero dalla norma [...] elevata a parametro interposto - fossero introdotte, unilateralmente, attraverso una semplice legge ordinaria, in difetto del preventivo accordo tra gli enti interessati».

In relazione alla competenza legislativa nella materia «igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» - «settore materiale [...] sul quale incide la disciplina statale» - la Regione autonoma adduce un'ulteriore ragione, «di natura sostanziale», che precluderebbe allo Stato di invocare, nella fattispecie, qualsiasi attribuzione in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

La Regione autonoma rammenta che l'art. 34, comma 3, secondo periodo, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), stabilisce che «[l]a regione Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato». Alla stregua di questa previsione, il finanziamento della spesa sanitaria effettuata nel territorio della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste grava integralmente sul bilancio regionale, senza alcun onere a carico di quello statale.

La Regione autonoma resistente asserisce quindi che questa Corte ha ripetutamente affermato che lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria regionale, non ha titolo a dettare norme di coordinamento finanziario.

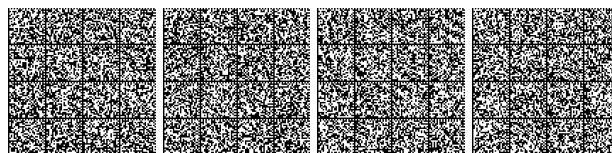
Da ciò la conseguenza che l'impugnato art. 22, comma 1, concernendo le graduatorie di procedure selettive bandite dalla sola AUSL valdostana, non lede la potestà legislativa concorrente dello Stato nella materia «coordinamento della finanza pubblica» ma costituisce legittima espressione dell'autonomia riconosciuta alla Regione autonoma nel campo della spesa sanitaria e dell'organizzazione del proprio sistema sanitario.

2.2.2.- Quanto alla questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., la resistente afferma che questa Corte ha più volte ribadito che, con riguardo al pubblico impiego regionale, la materia «ordinamento civile» comprende i soli «aspetti privatizzati» del rapporto di lavoro, mentre la regolamentazione delle procedure selettive pubbliche spetta, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., alla potestà legislativa regionale residuale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali».

La Regione autonoma resistente deduce che l'art. 117, quarto comma, Cost. trova applicazione nella specie ai sensi dell'art. 10, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2.2.3.- Quanto alle questioni promosse in riferimento all'art. 3 Cost., la Regione autonoma afferma l'infondatezza di entrambi i profili di censura prospettati dal ricorrente.

Con riguardo a quello incentrato sul trattamento più favorevole che l'impugnato art. 22, comma 1, assicura a coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite dall'AUSL valdostana rispetto a coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite dalle aziende sanitarie delle altre Regioni, la resistente cita l'affermazione contenuta nella sentenza di questa Corte n. 143 del 1989 secondo cui «una relativa difformità di trattamento dei singoli, sempreché sia giustificata dalla particolarità della situazione, è insita nello stesso riconoscimento costituzionale delle autonomie regionali».





Poiché, dunque, la potestà legislativa regionale in determinate materie implica, di per sé, la possibilità che la disciplina dettata da una Regione diverga da quella statale o di altre Regioni (è citata la sentenza n. 447 del 1988), non sarebbe neppure astrattamente ipotizzabile che la proroga dell'efficacia temporale delle graduatorie di procedure selettive bandite per il reclutamento di personale del comparto sanitario «in ragione della dislocazione territoriale dell'azienda banditrice» possa comportare una violazione del principio di eguaglianza.

Dopo avere ribadito che la disposizione impugnata «impinge in ambiti materiali attratti [...] in sfere di competenza normativa oggetto di esplicita previsione statutaria, le quali concorrono a delineare [...] l'autonomia costituzionalmente garantita alla Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste», la resistente deduce che, pertanto, «è del tutto ragionevole che, nell'esercizio di quelle attribuzioni, il legislatore regionale abbia concepito un regime differenziato per le graduatorie dei concorsi pubblici tenuti dalla locale Azienda sanitaria». Il che sarebbe tanto più vero in ragione dello «spiccato grado di autonomia organizzativa e funzionale che [...] contraddistingue il Servizio sanitario della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste».

Da quest'ultima considerazione deriverebbe l'infondatezza anche del profilo di censura incentrato sul trattamento più favorevole che l'impugnato art. 22, comma 1, assicura a coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite dall'AUSL della Valle d'Aosta rispetto a coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite, nell'ambito della stessa Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, da altre amministrazioni pubbliche.

Ad avviso della resistente, sarebbe evidente che quello sanitario è un settore «di indubbia originalità e peculiarità rispetto agli altri comparti della pubblica amministrazione, data anche la fondamentale funzione assegnata ad esso in ordine alla salvaguardia di valori costituzionali di primaria rilevanza (art. 32 Cost.)».

2.2.4.- Quanto, infine, alle questioni promosse in riferimento all'art. 97 Cost., la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste puntualizza anzitutto che la proroga disposta dall'impugnato art. 22, comma 1, riguarda l'efficacia non di graduatorie risalenti nel tempo - come sostenuto dal ricorrente - bensì di graduatorie con l'ordinaria vigenza triennale prevista dall'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Sarebbe, perciò, seriamente discutibile che il prolungamento del termine di efficacia delle graduatorie per un periodo pari a un terzo della loro «durata fisiologica» possa determinare un'obsolescenza delle stesse tale da tradursi in un vulnus ai principi del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione.

Con riguardo al principio del buon andamento dell'amministrazione, la prospettazione del ricorrente dovrebbe, anzi, essere ribaltata. L'impugnato art. 22, comma 1, col prevedere l'ultrattività di graduatorie di procedure selettive già espletate, costituirebbe infatti attuazione di tale principio, perché «tende ad assicurare l'implementazione dell'organico [...] presso l'Azienda USL della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste - e, con essa, l'allineamento delle prestazioni erogate a standard qualitativi coerenti con i canoni informatori dell'azione amministrativa -, evitando, altresì, l'inutile dispendio di risorse economiche e di tempo, che deriverebbe dalla necessità di svolgere nuove prove selettive».

3.- In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha depositato una memoria illustrativa con la quale ribadisce le conclusioni rassegnate nell'atto di costituzione in giudizio, argomentandole ulteriormente.

3.1.- Quanto alla questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., la Regione autonoma deduce che il ricorrente non avrebbe tenuto conto del generale favore manifestato dall'ordinamento nei confronti dell'utilizzo delle graduatorie degli idonei in luogo dello svolgimento di nuove procedure concorsuali; utilizzo che, come affermato anche dal Consiglio di Stato (è citata la sentenza dell'Adunanza plenaria 28 luglio 2011, n. 14), avrebbe una chiara finalità di contenimento della spesa pubblica, dati i costi dell'espletamento di nuove procedure concorsuali.

3.2.- Quanto alla questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la resistente ribadisce che «gli aspetti pubblicistico-organizzativi, concernenti [...] le procedure concorsuali per l'accesso al ruolo - ed a tutto il pubblico impiego -, nonché il conferimento degli incarichi e la durata dei medesimi», sono ascrivibili alla materia residuale «ordinamento ed organizzazione amministrativa regionale».

3.3.- Quanto, infine, alla questione promossa in riferimento all'art. 97 Cost., la Regione autonoma richiama nuovamente la sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 14 del 2011, in particolare, i punti 49 e 50 di essa, i quali si attaglierebbero anche alla proroga delle graduatorie concorsuali, che «condivide con [lo scorrimento della graduatoria] la natura e la ratio di mezzo di contenimento della spesa pubblica».

La resistente conclude che la disposizione impugnata attua il principio del buon andamento dell'amministrazione «essendo tesa all'implementazione dell'organico in dotazione presso l'Azienda Usl della Regione, e, con essa, all'adeguamento delle prestazioni erogate alla comunità degli utenti a standard qualitativi in linea con i canoni informatori dell'agire pubblico».



4.- In prossimità dell'udienza pubblica, anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa con la quale argomenta sia in ordine all'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità delle questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. sia in ordine alla fondatezza di tutte le questioni promosse.

4.1.- Quanto al primo aspetto, il ricorrente afferma che la delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri può limitarsi a indicare le disposizioni che eccedono le competenze della Regione, lasciando all'autonomia tecnica dell'Avvocatura generale dello Stato di individuare e articolare i motivi di censura (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 278 del 2010 e n. 102 del 2008).

4.2.- Quanto al merito, con riguardo alle questioni promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che l'impugnato art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 proroga l'efficacia delle graduatorie - che l'art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017 aveva procrastinato al 31 dicembre 2018 - a una data che potrebbe anche coincidere con la fine dell'anno 2019.

Tale intervento comporterebbe «una variazione in aumento della spesa pubblica», in particolare, di quella sanitaria, in contrasto con il citato art. 1, comma 1148.

4.3.- Né avrebbe pregio l'argomentazione della resistente secondo cui la regolamentazione delle procedure concorsuali pubbliche spetterebbe alla potestà legislativa residuale regionale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali, atteso che l'art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017, col prorogare, e, al contempo, limitare, l'efficacia delle graduatorie, «non impinge sulle procedure concorsuali, ma sul momento, logicamente e cronologicamente successivo, dell'individuazione degli aventi diritto all'assunzione».

4.4.- A nulla varrebbe anche il richiamo, operato dalla Regione autonoma, alla competenza legislativa a essa attribuita dall'art. 3, unico comma, lettera f), dello statuto speciale. Anche a voler ritenere che la disposizione impugnata riguardi la materia «finanze regionali e comunali», infatti, «continuerebbe a sussistere [...] l'esigenza di un coordinamento della norma regionale con quella statale».

4.5.- Quanto alle questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., il ricorrente ribadisce che l'impugnato art. 22, comma 1, determina una disparità di trattamento tra coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie della AUSL della Valle d'Aosta e coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite da altre amministrazioni della stessa Regione.

Il ricorrente asserisce poi che la potestà delle Regioni di legiferare in modo anche difforme dalla legislazione statale è riconosciuta «sempreché ciò sia giustificato dalla particolarità della situazione» (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 141 del 2015). Tale particolarità non potrebbe però derivare - sempre secondo il Presidente del Consiglio dei ministri - dal fatto che il settore coinvolto dalla disposizione impugnata è quello sanitario, dato che la disposizione impugnata non è volta ad assicurare un maggiore livello di tutela del diritto fondamentale alla salute.

Quanto, infine, alla violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che la proroga prevista dall'impugnato art. 22, comma 1, produce conseguenze negative nell'organizzazione delle amministrazioni sanitarie, in quanto si verrebbero a instaurare rapporti di lavoro con soggetti risultati idonei in concorsi tenuti in tempi ormai risalenti e, di conseguenza, in possesso di una preparazione obsoleta, non più rispondente alle necessità delle aziende sanitarie.

Né si potrebbe ritenere che, a fronte di una proroga prevista da una legge statale - stabilita e definita, sul piano temporale, sulla base di precise valutazioni di compatibilità con gli equilibri di bilancio - le regioni, anche soltanto quelle a statuto speciale, possano liberamente disporre ulteriori proroghe perché, in tale modo, si creerebbe «un sistema assunzionale caratterizzato, a livello territoriale, da difformità e disuguaglianze, come tale inammissibile ed inaccettabile».

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020), il quale stabilisce che «[l]'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda Unità Sanitaria Locale della Valle d'Aosta (Azienda USL) per il reclutamento di personale del comparto, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge e in scadenza nell'anno 2018, è prorogata di ulteriori dodici mesi, decorrenti dalla data di scadenza del termine di validità in essere alla data di entrata in vigore della presente legge».



Il ricorrente, muovendo dal presupposto, non contestato dalla Regione autonoma resistente, che tale disposizione, prorogando di ulteriori dodici mesi l'efficacia delle graduatorie di procedure selettive pubbliche bandite dall'Azienda unità sanitaria locale (AUSL) della Valle d'Aosta in scadenza nell'anno 2018, consente alla stessa AUSL, attingendo dalle graduatorie prorogate, di assumere personale anche dopo il 31 dicembre 2018, deduce che l'impugnato art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 viola, in particolare: *a)* lo statuto speciale per la Valle d'Aosta «il quale non contempla la materia *de qua* tra quelle oggetto di potestà legislativa regionale (v. art. 2), neppure integrativa e di attuazione (art. 3)»; *b)* l'art. 117, terzo comma, Cost., perché si pone in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, dettato dall'art. 1, comma 1148, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che «circo-scrive al 31 dicembre 2018 l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici o l'esercizio delle facoltà assunzionali delle amministrazioni pubbliche soggette [...] a vincoli assunzionali»; *c)* l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., perché invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», nella quale sarebbe compresa anche la disciplina delle graduatorie delle procedure selettive pubbliche, in quanto «atti [...] finalizzati alla [...] instaurazione» di rapporti di lavoro di diritto privato; *d)* l'art. 97 Cost., in relazione al principio del buon andamento della pubblica amministrazione, perché consente di assumere persone che si sono utilmente collocate in graduatorie di procedure selettive «svolte in epoca ormai risalente, all'esito di prove che potrebbero non essere più rispondenti ai criteri di valutazione cui le pubbliche Amministrazioni devono ora attenersi nella scelta dei soggetti meritevoli di accedere ai pubblici impieghi»; *e)* l'art. 3 Cost., in relazione al principio di eguaglianza, perché tratta coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite dall'AUSL della Valle d'Aosta in modo ingiustificatamente più favorevole rispetto a coloro che si sono utilmente collocati sia nelle graduatorie di procedure selettive bandite dalle aziende sanitarie delle altre Regioni sia nelle graduatorie di procedure selettive bandite, nell'ambito della stessa Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, da altre amministrazioni pubbliche.

2.- La autonoma Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, costituitasi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. per la «genericità» della delibera di impugnazione del Consiglio dei Ministri e il conseguente difetto di corrispondenza tra la stessa e il ricorso.

L'eccezione non è fondata.

Nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, cui la delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri fa rinvio, si legge che l'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017, «recando una disciplina derogatoria in favore soltanto di determinati soggetti, contrasta con i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione».

Tale affermazione costituisce un'esposizione sufficiente, ancorché sintetica, delle ragioni per le quali il Presidente del Consiglio dei ministri ha ritenuto che l'impugnato art. 22, comma 1, violi gli artt. 3 e 97 Cost. È stato, del resto, più volte chiarito che «la difesa tecnica, nell'esercizio della sua discrezionalità, ben può integrare una sola parziale indicazione dei motivi di censura (*ex plurimis*, sentenza n. 290 del 2009)» (sentenza n. 269 del 2014, punto 4. del Considerato in diritto; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenza n. 365 del 2007).

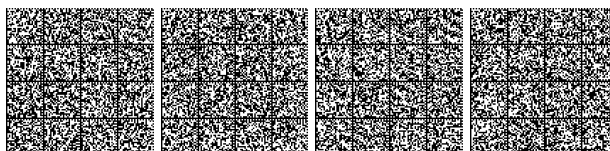
3.- Occorre anzitutto scrutinare la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con la quale il ricorrente deduce che la disposizione impugnata, consentendo all'AUSL della Valle d'Aosta di assumere personale anche dopo il 31 dicembre 2018, si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica dettato dall'art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017.

La questione non è fondata.

Il comma 1148 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 - in particolare, nelle sue lettere *b)*, *n. 1)*, *c)*, *d)*, *n. 1)* e *n. 2)*, ed *e)* - prevede la proroga al 31 dicembre 2018 del termine per l'esercizio, da parte di amministrazioni pubbliche, di facoltà di assunzione di personale. In questo modo, il legislatore statale ha circoscritto l'esercizio di tali facoltà entro l'anno 2018.

Questa Corte ha ripetutamente riconosciuto la natura di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica a disposizioni statali che - come quelle appena citate del comma 1148 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 -, agendo sul rilevante aggregato di spesa pubblica costituito dalla spesa per il personale, pongono limiti transitori alla facoltà delle regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale di procedere ad assunzioni (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2018, n. 72 del 2017, n. 251 del 2016, n. 218 e n. 153 del 2015).

Questa stessa Corte ha altresì «costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale [...], in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione





europea” (sentenza n. 82 del 2015, nonché, *ex multis*, sentenza n. 62 del 2017)» (sentenza n. 151 del 2017, punto 9.1. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 231 del 2017, punto 9.3.4. del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, tuttavia, occorre considerare che, come evidenziato anche dalla Regione autonoma resistente, l'impugnato art. 22, comma 1, riguardando le graduatorie delle procedure selettive bandite dalla AUSL della Valle d'Aosta e le assunzioni da parte di tale Azienda, andrebbe a incidere, in particolare, sulla spesa (per il personale) del settore sanitario; spesa che, ai sensi dell'art. 34, comma 3, terzo periodo, della legge n. 724 del 1994 - secondo cui «[l]a regione Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari ad esse attribuiti dall'articolo 11, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni ed integrazioni, e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci» - nel territorio valdostano è interamente finanziata dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, senza oneri a carico del bilancio statale.

Viene, perciò, in rilievo la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui «“lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, ‘neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario’ (sentenza n. 341 del 2009)” (sentenza n. 133 del 2010; nello stesso senso, successivamente, sentenze n. 115 e n. 187 del 2012)» (sentenza n. 125 del 2015, punto 5.1. del Considerato in diritto).

La mancanza di un titolo statale a dettare, con riguardo alla spesa sanitaria della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, delle norme di coordinamento finanziario esclude dunque che l'art. 1, comma 1148, della legge n. 205 del 2017, possa incidere, in quanto tale, sulla potestà legislativa regionale. Da ciò l'infondatezza della questione in esame.

4.- Occorre ora scrutinare, in secondo luogo, la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con la quale il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che l'impugnato art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

La questione non è fondata.

Con riguardo alla competenza legislativa a disciplinare l'impiego pubblico regionale, la giurisprudenza di questa Corte «è costante nell'affermare che i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale “rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione” (sentenza n. 149 del 2012, punto 4.2. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 63 del 2012, punto 3.1. del Considerato in diritto), di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 191 del 2017, punto 5.4. del Considerato in diritto); con la precisazione che in tale competenza «si collocano le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi» (sentenza n. 191 del 2017, punto 5.4. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 251 del 2016, punto 4.2.1. del Considerato in diritto).

Questa Corte ha invece ricondotto alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile «gli interventi legislativi che [...] dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (*ex multis*, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015)» (sentenza n. 32 del 2017, punto 4.3. del Considerato in diritto).

Si è altresì asserito che «“la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione” (così la sentenza n. 95 del 2008; ma in tal senso sono anche le successive pronunce n. 159 del 2008, n. 100 e n. 235 del 2010)» (sentenza n. 141 del 2012, punto 6. del Considerato in diritto). In questo stesso punto 6. della sentenza n. 141 del 2012, questa Corte, nell'escludere che ricorresse la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, ha ribadito che «[l]a norma [impugnata] “spiega la sua efficacia nella fase anteriore all'instaurazione del contratto di lavoro e incide in modo diretto sul comportamento delle amministrazioni nell'organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa ed eventualmente sulle posizioni soggettive” (sentenza n. 235 del 2010)».

È infine utile ricordare che la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego, «per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. [...] è invero sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato» (sentenza n. 380 del 2004, punto 3.1. del Considerato in diritto). La regolamentazione delle graduatorie di procedure selettive pubbliche rientra, dunque, nella disciplina dell'accesso al pubblico impiego.

L'impugnato art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 disciplina, come si è visto, l'efficacia temporale di graduatorie di procedure selettive pubbliche.





Tali graduatorie costituiscono il provvedimento amministrativo conclusivo delle procedure selettive pubbliche. Con tale atto, l'amministrazione esaurisce l'ambito proprio del procedimento amministrativo e dell'esercizio dell'attività autoritativa, cui subentra la fase in cui i suoi comportamenti vanno ricondotti all'ambito privatistico.

Non vi è dubbio, del resto, che la disposizione impugnata non è relativa a rapporti lavorativi già in essere, ma spiega la propria efficacia nella fase anteriore all'instaurazione del rapporto di lavoro, incidendo direttamente sul comportamento della AUSL della Valle d'Aosta nell'organizzazione delle proprie risorse umane.

Per tali ragioni, la disciplina dell'impugnato art. 22, comma 1, poiché si colloca in un momento antecedente a quello del sorgere del rapporto di lavoro - in particolare, nella fase che attiene alle procedure per l'accesso al lavoro pubblico regionale - riguarda i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale e non quelli privatizzati del relativo rapporto di lavoro.

La stessa disciplina non è quindi riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Da ciò l'infondatezza della questione.

5.- La disciplina dell'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 deve invece essere ricondotta alla competenza legislativa della Regione autonoma in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale - in particolare, di organizzazione del personale - ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Tale disposizione è in effetti applicabile anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, ai sensi dell'art. 10, comma 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), in quanto prevede una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita alla stessa Regione dall'art. 2, primo comma, lettera a), dello statuto speciale, in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale», sottoposta ai limiti indicati nell'alinea dello stesso articolo (in tale senso, con riguardo alla pressoché identica previsione dell'art. 8, primo comma, n. 1, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige», sentenza n. 95 del 2008, punto 2.1. del Considerato in diritto).

Da ciò consegue l'infondatezza anche della questione promossa in riferimento agli artt. 2 e 3 della legge cost. n. 4 del 1948, con cui il ricorrente ha dedotto che la disposizione impugnata non è riconducibile ad alcuna delle materie nelle quali la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha competenza legislativa.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017, in quarto luogo, in riferimento all'art. 97 Cost., per contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

La questione non è fondata.

La previsione di limiti temporali di efficacia delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego nella pubblica amministrazione è diretta a evitare che, rendendo lontana la selezione che vi ha dato luogo (sentenza n. 3 del 2013, punto 5.4. del Considerato in diritto), si pregiudichi l'esigenza di aggiornamento professionale di quanti accedono agli impieghi pubblici, resa oggi ancor più pressante dalle frequenti innovazioni normative che impongono la modifica delle stesse modalità di selezione dei candidati a tali impieghi. Si tratta, dunque, di una *ratio* intimamente correlata con l'attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione.

In ossequio a tale *ratio*, il legislatore statale ha dettato, all'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) - comma inserito dall'art. 3, comma 87, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)» - la regola generale dell'efficacia triennale delle graduatorie, a decorrere dalla loro pubblicazione.

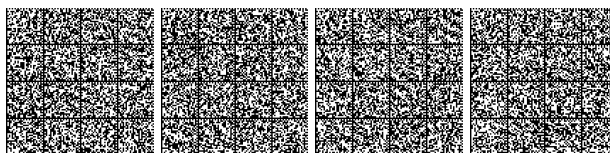
Con l'art. 1, comma 1148, lettera a), della legge n. 205 del 2017, lo stesso legislatore statale ha peraltro disposto la proroga al 31 dicembre 2018 dell'efficacia delle graduatorie dei (soli) «concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato», vigenti al 31 dicembre 2017 e relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni.

La proroga di «ulteriori dodici mesi» - deve ritenersi rispetto ai termini di efficacia stabiliti dal citato art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001 - delle graduatorie delle procedure selettive pubbliche bandite dalla AUSL della Valle d'Aosta, prevista dall'impugnato art. 22, comma 1, non viola il principio del buon andamento dell'amministrazione.

Non rileva la mera difformità del termine di efficacia delle graduatorie delle procedure selettive bandite dalla AUSL della Valle d'Aosta previsto dall'impugnato art. 22, comma 1, rispetto ai termini stabiliti dalla disciplina statale, dato che la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha agito nell'esercizio della propria potestà legislativa in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

La sussistenza o no di una violazione dell'art. 97 Cost. deve quindi essere verificata avendo riguardo alla disciplina impugnata.

In tale prospettiva, il termine più lungo di efficacia delle graduatorie previsto dall'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 non contrasta con il principio del buon andamento dell'amministrazione pubblica.



La misura della proroga («ulteriori dodici mesi») dell'efficacia temporale delle graduatorie della AUSL della Valle d'Aosta in scadenza nell'anno 2018, prevista dall'impugnata disposizione regionale, non è tale da rendere la selezione che vi ha dato luogo tanto lontana nel tempo da pregiudicare l'esigenza di aggiornamento professionale di quanti accedono all'impiego nella AUSL della Valle d'Aosta.

A ciò si deve aggiungere che la limitata proroga prevista dall'impugnato art. 22, comma 1, della legge reg. n. 23 del 2017, col rendere disponibile un'immediata provvista di risorse umane, consente alla AUSL della Valle d'Aosta di rimediare, con tempestività, alle proprie carenze di personale, così da poter assicurare l'erogazione di prestazioni corrispondenti a congrui standard di qualità nel settore dell'amministrazione, quello sanitario, cui è affidato il compito di garantire il fondamentale diritto dell'individuo alla salute (art. 32, primo comma, Cost.). La stessa proroga risponde dunque, in realtà, all'esigenza di assicurare il buon andamento dell'amministrazione.

Pertanto, tenuto conto della evidenziata limitatezza temporale e della corrispondenza a una peculiare esigenza di buon andamento dell'amministrazione, la proroga delle graduatorie prevista dall'impugnato art. 22, comma 1, non contrasta con l'art. 97 Cost.

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017, infine, in riferimento all'art. 3 Cost., per violazione del principio di eguaglianza, sotto i due distinti profili dell'ingiustificata disparità di trattamento tra coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite dall'AUSL della Valle d'Aosta - i quali, soli, beneficiano della proroga delle stesse graduatorie - e coloro che si sono utilmente collocati nelle graduatorie di procedure selettive bandite: a) dalle aziende sanitarie delle altre Regioni; b) da altre amministrazioni pubbliche, nell'ambito della stessa Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Le questioni non sono fondate.

Quanto al primo profilo, accertato che la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha operato nell'ambito delle competenze a essa spettanti, è sufficiente osservare che «il riconoscimento stesso della competenza legislativa della Regione comporta l'eventualità, legittima alla stregua del sistema costituzionale, di una disciplina divergente da regione a regione, nei limiti dell'art. 117 della Costituzione (v. sentenza n. 447 del 1988)» (sentenza n. 277 del 1995, punto 6. del Considerato in diritto).

Quanto al secondo profilo, le peculiari esigenze di buon andamento dell'amministrazione sanitaria regionale, in particolare, dell'AUSL valdostana, già evidenziate nell'esaminare la questione promossa in riferimento all'art. 97 Cost., spiegano e, insieme, giustificano, la previsione della proroga limitatamente alle graduatorie delle procedure selettive bandite dalla stessa AUSL.

8.- Tutte le questioni promosse nei confronti dell'art. 22, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 23 del 2017 sono, pertanto, non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2018/2020), promosse, in riferimento agli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_180241



N. 242

Ordinanza 21 novembre - 21 dicembre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Tassa automobilistica regionale di proprietà - Presupposto d'imposta.**

- Legge della Regione Lombardia 14 luglio 2003, n. 10 (Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria - Testo unico della disciplina dei tributi regionali), art. 39, comma 2.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,  
ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 2, della legge della Regione Lombardia 14 luglio 2003, n. 10 (Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria - Testo unico della disciplina dei tributi regionali), promosso dalla Commissione tributaria regionale della Lombardia, nel procedimento vertente tra F. J. e la Regione Lombardia, con ordinanza del 6 settembre 2017, iscritta al n. 4 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nella udienza pubblica del 20 novembre 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

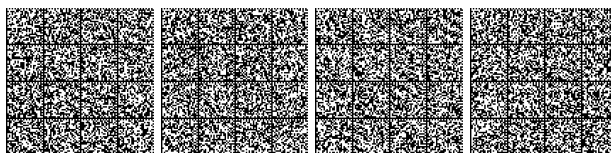
udito l'avvocato Piera Pujatti per la Regione Lombardia.

Ritenuto che la Commissione tributaria regionale della Lombardia, con ordinanza del 6 settembre 2017 (reg. ord. n. 4 del 2018), ha sollevato, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119 «secondo comma, lettere *e*), *i*), *l*),» (*recte*: 119, secondo comma), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 2, della legge della Regione Lombardia 14 luglio 2003, n. 10 (Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria - Testo unico della disciplina dei tributi regionali), in forza del quale, in materia di tassa automobilistica regionale, il presupposto d'imposta «si costituisce il primo giorno di ciascun periodo d'imposta come stabilito dall'art. 40» della stessa legge regionale;

che la rimettente è chiamata a giudicare dell'appello proposto da F. J. nei confronti della sentenza con la quale la Commissione tributaria provinciale di Milano ha rigettato il ricorso del contribuente, diretto ad ottenere l'annullamento dell'atto di accertamento riferito al mancato pagamento della tassa automobilistica maturata nel periodo d'imposta, compreso tra il mese di maggio 2009 e quello di aprile 2010;

che, come evidenziato dal giudice *a quo*, il contribuente ha dedotto di aver ceduto il veicolo oggetto della contrastata obbligazione tributaria in data antecedente al maturarsi del relativo presupposto d'imposta, momento, quest'ultimo, individuato nella scadenza del termine utile per il pagamento del tributo in oggetto, in forza di quanto previsto dall'art. 5, comma 32, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53;

che, con la sentenza di primo grado, la Commissione tributaria provinciale ha rigettato il ricorso del contribuente perché, ai sensi dell'art. 39, comma 2, della legge reg. Lombardia n. 10 del 2003, il presupposto d'imposta della tassa



automobilistica si costituisce non alla scadenza del termine utile per il pagamento del tributo (come stabilito, invece, dalla legge statale), bensì «il primo giorno di ciascun periodo d'imposta», sicché, nel caso, la cessione del veicolo evidenziata dal contribuente nell'opporsi al pagamento del tributo, in quanto successiva al consolidarsi dell'imposizione nei termini definiti dalla norma regionale, doveva ritenersi indifferente rispetto alla corretta imputazione soggettiva della relativa pretesa tributaria;

che il contribuente, tra i motivi di appello, ha ribadito i dubbi di legittimità costituzionale già prospettati in primo grado, rispetto ai quali la Commissione ha ritenuto non manifestamente infondati quelli addotti in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, Cost., per avere la Regione Lombardia, con la norma censurata, invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia tributaria;

che, ad avviso del rimettente, la disciplina regionale e quella statale regolano diversamente l'insorgenza del presupposto impositivo relativo al tributo in oggetto, dando sostanza alla violazione dei parametri costituzionali evocati, alla luce del costante orientamento seguito dalla Corte costituzionale in materia di tassa automobilistica, in forza del quale la derivazione erariale della stessa preclude alle Regioni a statuto ordinario di integrare la normativa statale di riferimento, incidendo sulla disciplina sostanziale della relativa imposizione;

che, con atto depositato il 28 gennaio 2018, si è costituita la Regione Lombardia, concludendo per l'inammissibilità o comunque per l'infondatezza delle censure, con argomentazioni ulteriormente ribadite nella memoria depositata il 29 ottobre 2018;

Considerato che la Commissione tributaria regionale della Lombardia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 2, della legge della Regione Lombardia 14 luglio 2003, n. 10 (Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria - Testo unico della disciplina dei tributi regionali), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, «secondo comma, lettere e), i), l),» (*recte*: 119, secondo comma), della Costituzione;

che, ad avviso della Commissione rimettente, la Regione Lombardia, tramite la disposizione censurata, avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia tributaria, disciplinando il momento di costituzione del presupposto d'imposta relativo alla tassa automobilistica regionale in termini diversi da quanto dettato dalla normativa statale e, segnatamente, dall'art. 5, comma 32, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953 (Misure in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1983, n. 53;

che, in particolare, mentre il citato art. 5, comma 32, del decreto-legge n. 953 del 1982, quale convertito nella legge n. 53 del 1983, prevede che il presupposto di imposta si costituisce alla scadenza del termine utile per il pagamento del tributo, la disposizione regionale censurata fa invece riferimento al «primo giorno di ciascun periodo d'imposta»;

che il riferimento fatto nell'ordinanza alle «lettere e), i), l)» del secondo comma dell'art. 119 Cost. è frutto di un evidente refuso, tale da non mettere in discussione la puntuale individuazione del parametro evocato;

che costituisce punto decisivo del giudizio principale accertare se, come dedotto dal contribuente, la cessione del veicolo assoggettato a tributo sia intervenuta in data anteriore alla «costituzione» del presupposto d'imposta;

che siffatta circostanza, laddove riscontrata, renderebbe infatti illegittimo l'accertamento impugnato perché rivolto a soggetto ormai estraneo all'imposizione, in quanto non più titolare della posizione giuridica che la giustifica;

che, in coerenza, il rimettente, per consentire a questa Corte di verificare la rilevanza della questione, non poteva prescindere dalla puntuale indicazione degli elementi tramite i quali risalire all'esatta identificazione del periodo d'imposta cui riferire l'obbligazione tributaria contestata nel giudizio principale;

che tale profilo, infatti, costituisce l'antecedente logico dell'approfondimento legato al momento d'insorgenza del presupposto impositivo;

che il comma 1 dell'art. 40 della legge reg. Lombardia n. 10 del 2003, estraneo alle censure prospettate dal rimettente, stabilisce che il periodo d'imposta annuale relativo alla tassa automobilistica decorre dal mese in cui è stata effettuata l'immatricolazione del veicolo (essendo indifferente a tal fine ogni altro elemento);

che l'ordinanza di rimessione, omettendo di precisare la data di immatricolazione del veicolo, non consente a questa Corte di accertare compiutamente il *dies a quo* del periodo d'imposta secondo la disciplina regionale;

che, in conclusione, le indicate lacune dell'ordinanza di rimessione incidono sulla valutazione della rilevanza della questione;

che, come la giurisprudenza di questa Corte ha più volte precisato, l'omessa o l'insufficiente descrizione della fattispecie, non emendabile mediante la diretta lettura degli atti, impedita dal principio di autosufficienza dell'atto di rimessione, preclude il necessario controllo in punto di rilevanza (sentenze n. 22 del 2018 e n. 338 del 2011; ordinanze n. 37 del 2018, n. 248 e n. 187 del 2017);

che le questioni devono essere, dunque, dichiarate manifestamente inammissibili.





PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 2, della legge della Regione Lombardia 14 luglio 2003, n. 10 (Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria - Testo unico della disciplina dei tributi regionali), sollevata dalla Commissione tributaria regionale della Lombardia, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, secondo comma, della Costituzione.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_180242

N. 243

*Ordinanza 21 novembre - 21 dicembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Frode all'IVA - Obbligo per il giudice nazionale di disapplicare la normativa interna in materia di prescrizione, sulla base della "regola Taricco".**

- Legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), art. 2.

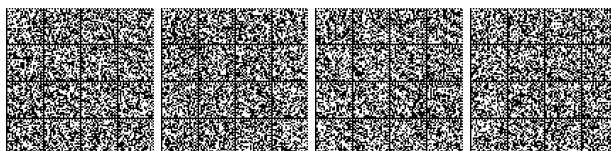
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), promossi dal Tribunale ordinario di Siracusa e dalla Corte di Cassazione, con ordinanze del 25 maggio 2016, del 1° agosto 2016 e del 2 febbraio 2017, iscritte, rispettivamente, al n. 228 del registro ordinanze 2016 e ai numeri 2 e 179 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2016, e numeri 6 e 50, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nella camera di consiglio del 21 novembre 2018 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Siracusa in composizione monocratica, con ordinanza del 25 maggio 2016 (r.o. n. 228 del 2016), la Corte di cassazione, sezione terza penale, con ordinanza del 1° agosto 2016 (r.o. n. 2 del 2017), nonché il Tribunale ordinario di Siracusa, quale giudice di appello cautelare ex art. 322-*bis* del codice di procedura penale, con ordinanza del 2 febbraio 2017 (r.o. n. 179 del 2017), hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3, 11, 24, 25, secondo comma, 27, terzo comma, 101, secondo comma, e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), nella parte in cui impone di applicare la disposizione dell'art. 325, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), dalla quale - secondo la interpretazione fornita dalla Grande sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza 8 settembre 2015, in causa C-105/14, Taricco - discende l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare gli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, del codice penale in presenza delle circostanze indicate nella predetta sentenza, allorché ne derivi la sistematica impunità delle gravi frodi in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA), anche se dalla disapplicazione, e dal conseguente prolungamento del termine di prescrizione, discendono effetti sfavorevoli;

che, secondo i giudici rimettenti, la "regola Taricco" sarebbe in contrasto con gli artt. 25, secondo comma, 24 e 111 Cost., in quanto la sopravvenuta modifica del regime della prescrizione, operando nei giudizi in corso, inciderebbe sulla punibilità dei reati con effetto retroattivo, «vulnerando la legittima aspettativa dell'imputato, che non intenda rinunciare alla prescrizione, ad ottenere una pronuncia di proscioglimento sulla base della legge regolativa del fatto»;

che sarebbe violato anche l'art. 25, secondo comma, Cost., in riferimento al principio di tassatività e determinatezza delle disposizioni penali, perché la Corte di giustizia avrebbe individuato i presupposti dell'obbligo di disapplicazione delle norme sull'interruzione della prescrizione in concetti vaghi e indeterminati, quali "la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea" e il "numero considerevole di casi di frode grave";

che risulterebbero violati altresì gli artt. 24 e 3 Cost., perché un'applicazione retroattiva (ai fatti commessi prima della sentenza Taricco) del prolungamento dei termini massimi di prescrizione, da un lato, comprometterebbe la posizione dell'imputato, che, legittimamente e sulla base delle informazioni sui presupposti della punibilità vigenti al momento della scelta processuale, abbia deciso di non beneficiare dei vantaggi premiali connessi alla scelta dei riti alternativi, e, sulla base dei nuovi presupposti, più sfavorevoli, non potrebbe più esercitare le facoltà difensive riconosciutegli nella competente scansione procedimentale; e, d'altro lato, determinerebbe disparità di trattamento rispetto a chi, in analoga situazione processuale, e nella consapevolezza dei nuovi presupposti della punibilità legati al prolungamento dei termini di prescrizione, è ancora in tempo per esercitare le facoltà difensive connesse alla scelta dei riti alternativi e ai conseguenti trattamenti sanzionatori premiali;

che la disciplina censurata violerebbe anche l'art. 101, secondo comma, Cost., sotto il profilo della separazione dei poteri e della sottoposizione del giudice soltanto alla legge, perché l'individuazione dei presupposti dell'obbligo di disapplicazione delle norme sull'interruzione della prescrizione secondo concetti vaghi e indeterminati avrebbe l'effetto di affidare al giudice una valutazione di natura politico-criminale, relativa all'efficacia general-preventiva della complessiva disciplina penale a tutela degli interessi finanziari dell'UE, che spetta, invece, al legislatore;



che parimente violati risulterebbero gli artt. 27, terzo comma, e 3 Cost., quanto alla finalità rieducativa della pena e alla ragionevolezza nella determinazione della stessa, perché il prolungamento dei termini di prescrizione, e quindi della punibilità, in ragione della tutela degli interessi finanziari dell'UE, comporta una funzionalizzazione della pena non più alla rieducazione del condannato, ma alla tutela di tali interessi finanziari, senza il necessario collegamento con la gravità del reato, e con ingiustificabili sperequazioni di trattamento nei confronti di chi commetta analoghi reati con esclusiva lesione di interessi finanziari domestici;

che vulnerato sarebbe, infine, anche l'art. 11 Cost., il quale, come rileva la Corte di cassazione, «prevede il rispetto, da parte dell'Unione europea, dei controlimiti alle limitazioni della sovranità degli Stati membri, perché i principi espressi con la richiamata sentenza Taricco travalicano i confini delle attribuzioni riconosciute dal Trattato alle istituzioni dell'Unione, utilizzando come “base legale” per la tutela penale degli interessi finanziari dell'U.E. l'art. 325 TFUE, che non è una norma penale e non attribuisce una competenza penale diretta all'Unione»;

che nei giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha chiesto dichiararsi inammissibili o comunque infondate le proposte questioni;

che, successivamente, l'Avvocatura ha depositato memoria, chiedendo dichiararsi manifestamente infondate le questioni, alla luce di quanto puntualizzato da questa Corte nella sentenza n. 115 del 2018.

Considerato che le ordinanze sollevano questioni analoghe e che, pertanto, i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con unico provvedimento;

che le ordinanze di rimessione sono tutte antecedenti alla pronuncia della Grande sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 dicembre 2017, in causa C-42/17, M. A. S. e M. B., resa a seguito di rinvio pregiudiziale, effettuato da questa Corte con ordinanza n. 24 del 2017, per l'interpretazione relativa al corretto significato da attribuire all'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e alla sentenza Taricco (Grande sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea 8 settembre 2015, in causa C-105/14);

che la richiamata decisione della Grande sezione del 5 dicembre 2017 ha dissolto il dubbio interpretativo, affermando che l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare la normativa interna in materia di prescrizione, sulla base della “regola Taricco”, viene meno quando ciò comporta una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene, a causa dell'insufficiente determinatezza della legge applicabile o dell'applicazione retroattiva di una normativa che prevede un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato;

che di conseguenza questa Corte, chiamata a pronunciarsi su questioni del tutto analoghe a quelle odierne, con la sentenza n. 115 del 2018 ha osservato che, indipendentemente dalla collocazione temporale dei fatti rispetto alla data in cui è stata pronunciata la sentenza Taricco, il giudice comune non può applicare la “regola” ivi enunciata perché essa è in contrasto con il principio di determinatezza in materia penale, consacrato dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione;

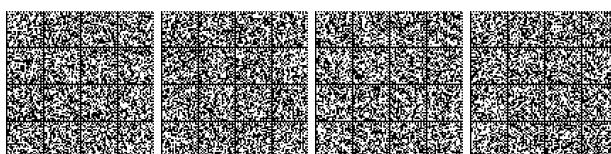
che, infatti, tale principio assume «una duplice direzione, perché non si limita a garantire, nei riguardi del giudice, la conformità alla legge dell'attività giurisdizionale mediante la produzione di regole adeguatamente definite per essere applicate, ma assicura a chiunque “una percezione sufficientemente chiara ed immediata” dei possibili profili di illiceità penale della propria condotta (sentenze n. 327 del 2008 e n. 5 del 2004; nello stesso senso, sentenza n. 185 del 1992)» (sentenza n. 115 del 2018);

che, inoltre, questa Corte ha soggiunto che «quand'anche la “regola Taricco” potesse assumere, grazie al progressivo affinamento della giurisprudenza europea e nazionale, un contorno meno sfocato, ciò non varrebbe a “colmare l'eventuale originaria carenza di precisione del precetto penale” (sentenza n. 327 del 2008)» (sentenza n. 115 del 2018);

che da ciò si è dunque desunta l'infondatezza di tutte le questioni allora sollevate, in quanto, versandosi in tema di prescrizione e, dunque, di istituto che appartiene alla legalità penale sostanziale «a prescindere dagli ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti, la violazione del principio di determinatezza in materia penale sbarra la strada senza eccezioni all'ingresso della “regola Taricco” nel nostro ordinamento»;

che, pertanto, le questioni ora proposte devono essere dichiarate manifestamente infondate.

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

*riuniti i giudizi,*

*dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 11, 24, 25, secondo comma, 27, terzo comma, 101, secondo comma, e 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Siracusa e dalla Corte di cassazione con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_180243

N. 244

*Ordinanza 5 - 21 dicembre 2018*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Animali - Disciplina del divieto di utilizzo e detenzione di esche avvelenate.**

– Legge della Regione Molise 24 ottobre 2017, n. 15 (Norme sul divieto di utilizzo e detenzione di esche avvelenate).

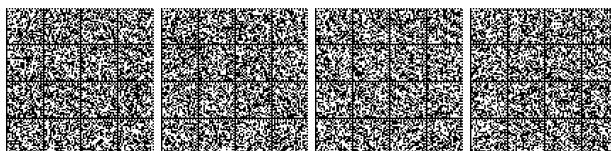
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente





## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 24 ottobre 2017, n. 15 (Norme sul divieto di utilizzo e detenzione di esche avvelenate), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 27 dicembre 2017-4 gennaio 2018, depositato in cancelleria il 3 gennaio 2018, iscritto al n. 4 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nella camera di consiglio del 5 dicembre 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto che con ricorso notificato il 27 dicembre 2017-4 gennaio 2018, depositato in cancelleria il 3 gennaio 2018 e iscritto al n. 4 del registro ricorsi 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 24 ottobre 2017, n. 15 (Norme sul divieto di utilizzo e detenzione di esche avvelenate);

che il legislatore regionale, secondo quanto espone il ricorrente, è intervenuto ai fini della tutela della salute umana, dell'igiene pubblica, dell'ambiente e degli animali, per prevenire e contrastare il fenomeno degli avvelenamenti volontari di animali domestici e selvatici provocati dall'utilizzo di esche e bocconi avvelenati, individuando le condotte vietate (art. 1), stabilendo svariati obblighi a carico del medico veterinario (art. 3), dell'Istituto zooprofilattico sperimentale (art. 4), del sindaco (art. 5), del «Comando carabinieri forestale» (art. 6) e del Comune (art. 7), delegando alla Giunta regionale il compito di stilare una lista di sostanze e prodotti velenosi (art. 8) e prevedendo l'irrogazione di sanzioni amministrative principali (art. 9) e accessorie (art. 10);

che la legge reg. Molise n. 15 del 2017 violerebbe l'art. 117, commi secondo, lettere *g*), *l*), *r*) e *s*), e terzo, della Costituzione, in quanto, disciplinando la stessa materia regolata dall'ordinanza del Ministro della salute 13 giugno 2016 (Norme sul divieto di utilizzo e di detenzione di esche o di bocconi avvelenati), emanata ai sensi dell'art. 32, primo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) e mantenuta in vigore da successive ordinanze ministeriali di proroga, nonché ricalcandone non fedelmente le disposizioni o discostandosi da esse, interverrebbe «in parte» nelle materie «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», «ordinamento civile e penale», «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» e «tutela dell'ambiente», tutte di competenza esclusiva dello Stato, e non rispetterebbe i principi fondamentali espressi dalla citata ordinanza ministeriale nella materia relativa alla «tutela della salute», ledendo la competenza legislativa concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost.;

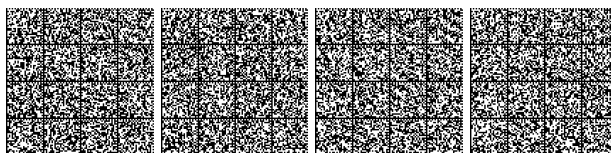
che, ove non fosse considerata un idoneo parametro di riferimento, l'ordinanza ministeriale fungerebbe comunque da «ausilio» per individuare sia le pertinenti fonti normative primarie, avendo riguardo a quelle indicate nelle premesse dell'ordinanza stessa, sia gli «ambiti di competenza statale e regionale» incisi dalle disposizioni della legge impugnata;

che il ricorrente espone, altresì, specifici motivi di censura per le disposizioni della legge reg. Molise n. 15 del 2017 che - a suo avviso - si porrebbero «[p]iù precisamente» in contrasto con gli anzidetti parametri;

che l'art. 3, sui compiti del medico veterinario, sarebbe illegittimo in quanto: al comma 1, prevede un obbligo di segnalazione a carico del proprietario o del responsabile dell'animale deceduto la cui portata non corrisponderebbe a quella dell'analogo obbligo stabilito dall'art. 3 della citata ordinanza ministeriale e inciderebbe inoltre sulle materie «ordinamento civile», afferendo «agli obblighi ed alle connesse responsabilità imputabili al proprietario e/o al responsabile di un animale», e «ordinamento penale», tenuto conto «delle disposizioni *ad hoc* previste dal codice penale»; al comma 2, stabilisce che il medico veterinario adempia agli obblighi di comunicazione delle diagnosi di sospetto avvelenamento «entro e non oltre ventiquattro ore», mentre l'art. 4 dell'ordinanza ministeriale gli impone al riguardo una «immediata comunicazione»; al comma 3, affida al medico veterinario il compito di inviare all'Istituto zooprofilattico sperimentale i campioni e, in caso di decesso dell'animale, la carcassa per l'identificazione della sostanza che ha provocato l'avvelenamento, mentre secondo l'ordinanza ministeriale l'invio sarebbe assicurato dall'azienda sanitaria locale, che può «autorizzare» a tal fine il medico veterinario libero professionista o il proprietario dell'animale;

che l'art. 4 affiderebbe all'Istituto zooprofilattico sperimentale compiti corrispondenti solo in parte a quelli indicati nell'ordinanza ministeriale, che all'art. 6 prevede la sottoposizione dell'animale a necropsia e l'esecuzione di opportuni accertamenti e analisi di laboratorio sui campioni pervenuti o prelevati in sede necroscopica per verificare la presenza di sostanze tossiche o nocive negli stessi, stabilendo al riguardo il termine di quarantotto ore e l'obbligo di immediata comunicazione dei risultati alle autorità competenti e al richiedente, oltre a disciplinare minuziosamente tempi e modalità di comunicazione degli esiti delle altre valutazioni eseguite dall'Istituto, eventualmente da concordare con la polizia giudiziaria;

che l'art. 5 attribuirebbe al sindaco poteri già riconosciuti dall'art. 7 dell'ordinanza ministeriale, che non potrebbero essere disciplinati dal legislatore regionale, in quanto riconducibili alle materie «ordinamento e organizzazione



amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale»;

che anche l'art. 6, affidando il coordinamento delle attività connesse all'uso di esche e bocconi avvelenati al «Comando Carabinieri Forestale», con il quale «la Giunta regionale può stipulare accordi», disciplinerebbe un'attività riconducibile alle stesse materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato, «fermo restando», ad avviso del ricorrente, il contrasto tra la disposizione regionale e l'art. 13, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», che attribuisce al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali la facoltà di stipulare con le Regioni specifiche convenzioni nelle materie oggetto delle funzioni già svolte dal Corpo forestale dello Stato e trasferite all'Arma dei carabinieri;

che l'art. 7, sulla bonifica delle aree, riconoscerebbe ulteriori poteri al sindaco, stabilendo tra l'altro che possa disporre in via precauzionale la sospensione di attività cinofile o, in casi particolarmente gravi, la sospensione temporanea delle attività di pascolo, sconfinando anch'esso nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», «fermo restando», ad avviso del ricorrente, che al sindaco sono già attribuiti dal legislatore statale poteri di ordinanza *ad hoc*, sia nella veste di rappresentante della comunità locale, sia in quella di ufficiale del Governo, ex artt. 50 e 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali);

che l'art. 9, sulle sanzioni amministrative applicabili per la violazione dei precetti di cui agli artt. 1 e 2 della legge regionale impugnata, sarebbe affetto dagli stessi vizi che colpiscono le norme precettive di riferimento, per violazione degli stessi parametri costituzionali e delle stesse norme statali interposte;

che tale disposizione violerebbe anche le previsioni della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), sia perché, al comma 1, richiamerebbe erroneamente il comma 4, anziché il comma 2, dell'art. 13 della legge n. 689 del 1981, in tema di sequestro cautelare, sia perché, prevedendo al comma 2 il raddoppio della sanzione amministrativa «[p]er chiunque violi le disposizioni di cui all'articolo 1, in una zona interessata dal fenomeno nell'ultimo anno», porrebbe a carico dell'autore dell'illecito una circostanza a lui non imputabile, in contrasto con l'art. 3 della legge n. 689 del 1981, a tenore del quale «[n]elle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa»;

che l'art. 10, nella parte in cui - al comma 5 - definisce come «obbligatorie» le sanzioni accessorie da esso introdotte, contrasterebbe con la regola generale della facoltatività delle sanzioni amministrative accessorie, desumibile dall'art. 20 della legge n. 689 del 1981;

che la previsione, al comma 4 dell'art. 10, della «revoca definitiva del decreto o della nomina di guardia particolare giurata o di guardia volontaria» qualora l'autore dell'illecito rivesta una di tali qualifiche, sarebbe riconducibile alle materie dell'«ordinamento civile e/o della sicurezza dello Stato», essendone prevista l'applicazione alla «guardia particolare giurata», figura disciplinata dal regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), che affida al prefetto il rilascio della licenza e delinea le ipotesi di revoca o riacquiescenza;

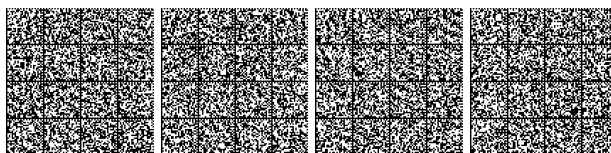
che, infine, lo stesso comma 4 dell'art. 10, prevedendo la medesima sanzione a carico della «guardia volontaria», non sarebbe chiaro, né si raccorderebbe alle disposizioni regionali di settore, omettendo di precisare se si tratta di «guardia ambientale volontaria», disciplinata dalla legge della Regione Molise 29 agosto 2006, n. 23 (Istituzione del Servizio Regionale di Vigilanza Ambientale Volontaria), che all'art. 5 prevede le ipotesi di revoca della nomina, o di «guardia zoofila volontaria», disciplinata dal regolamento regionale 10 giugno 2008, n. 1 (Regolamento per la formazione e la nomina delle guardie zoofile volontarie);

che la Regione Molise non si è costituita;

che, in corso di giudizio, la legge reg. Molise n. 15 del 2017 è stata integralmente abrogata dall'art. 16, comma 1, della legge della Regione Molise 24 gennaio 2018, n. 1 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2018-2020 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali);

che il Presidente del Consiglio dei ministri, in conformità alla delibera assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta dell'8 novembre 2018, sul presupposto che l'abrogazione delle norme impugnate sia «interventiva in tempi ragionevolmente tempestivi, tali da potersi ritenere che le stesse non abbiano trovato applicazione» medio tempore, ha depositato il 13 novembre 2018 atto di rinuncia all'impugnazione della legge reg. Molise n. 15 del 2017.

Considerato che con riguardo alle questioni proposte vi è stata rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri;



che, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, in mancanza della costituzione della resistente, comporta l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 60 e n. 55 del 2018, n. 223, n. 146, n. 112 e n. 100 del 2017).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

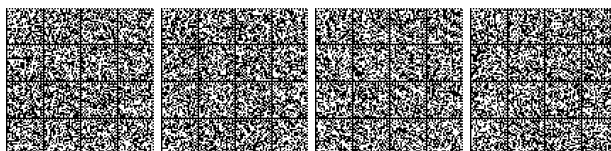
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2018.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_180244







## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 79

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 novembre 2018  
(della Regione Marche)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese - Differimento all'anno 2020 delle convenzioni finanziate con i bandi finalizzati alla riqualificazione urbana e alla sicurezza delle periferie e rimodulazione, da parte delle amministrazioni competenti, degli impegni di spesa e dei relativi pagamenti - Destinazione dei risparmi di spesa ad apposito fondo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze da utilizzare per favorire gli investimenti delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli anni precedenti.**

– Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108, art. 13, commi 02, 03 e 04.

Ricorso della Regione Marche, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, a ciò autorizzato con deliberazioni della Giunta regionale n. 1506 del 12 novembre 2018 e n. 1558 del 19 novembre 2018, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Stefano Grassi (codice fiscale GRSSFN45T05D612X; pec stefanograssi@pec.ordineavvocatifirenze.it) e Gabriella De Berardinis (codice fiscale DBRGRL60S43E783L; pec avv.gabrielladeberardinis@legalmail.it) ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. prof. Stefano Grassi in Roma, piazza Barberini n. 12, come da procura speciale in calce al presente atto,

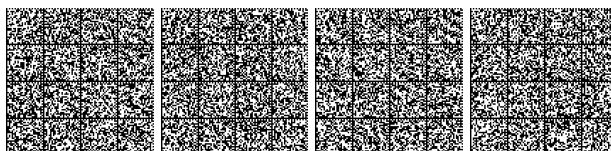
Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 02, 03 e 04, decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 [Proroga di termini previsti da disposizioni legislative], come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 21 settembre 2018, n. 220, per violazione degli articoli 3, 5, 97, 11, 114, 117, primo e terzo comma, 118, primo comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione.

1. *Premessa.*

Con il presente atto la Regione Marche impugna le norme indicate in epigrafe di cui al decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito in legge dalla legge n. 108 del 2018.

Prima, però, di illustrare le censure di incostituzionalità avverso tali norme, corre l'obbligo di ricostruire, seppur sinteticamente, il quadro normativo entro il quale queste ultime si inseriscono.

1.1. In forza del combinato disposto dei commi 140 e 141 dell'art. 1, legge 11 dicembre 2016, n. 232, sono state stanziare risorse per il finanziamento — tra l'altro — dei progetti selezionati nell'ambito del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia di cui all'art. 1, comma 974, legge 28 dicembre 2015 n. 208, volto «alla realizzazione di interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate attraverso la promozione di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti, rivolti all'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana, al potenziamento delle prestazioni urbane anche con riferimento alla mobilità sostenibile, allo sviluppo di pratiche, come quelle del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e per la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano, anche con riferimento all'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati». In particolare, il menzionato comma 140 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 stabilisce che l'utilizzo delle risorse ivi contemplate sia disposto «con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, in relazione ai programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato», mentre il comma 141 dispone che «Al fine di garantire il completo finanziamento dei progetti selezionati nell'ambito del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, di cui all'art. 1, commi da 974 a 978, della legge 28 dicembre



2015, n. 208, a integrazione delle risorse stanziare sull'apposito capitolo di spesa e di quelle assegnate ai sensi del comma 140 del presente articolo, con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) sono destinate ulteriori risorse a valere sulle risorse disponibili del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2014-2020».

Rispetto al quadro generale relativo all'individuazione dell'ammontare delle risorse destinate al finanziamento dei progetti ricompresi nel Programma, i commi 975 ss. dell'art. 1, legge n. 208 del 2015, delineano la specifica procedura attraverso la quale tali risorse vengono assegnate agli enti promotori dei progetti: procedura che culmina, ai sensi del comma 977, nell'individuazione, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, dei progetti da inserire nel Programma «ai fini della stipulazione di convenzioni o accordi di programma con gli enti promotori dei progetti medesimi. Tali convenzioni o accordi di programma definiscono i soggetti partecipanti alla realizzazione dei progetti, le risorse finanziarie, ivi incluse quelle a valere sul Fondo di cui al comma 978, e i tempi di attuazione dei progetti medesimi, nonché i criteri per la revoca dei finanziamenti in caso di inerzia realizzativa». È sulla base delle convenzioni stipulate, dunque, che gli enti locali danno avvio alle procedure necessarie alla realizzazione dei progetti inseriti nel Programma, facendo affidamento sulle risorse assegnate, ovvero impegnandole a tali fini.

1.2. Tanto premesso, con l'art. 13, comma 02, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, è stato disposto che «L'efficacia delle convenzioni concluse sulla base di quanto disposto ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 maggio 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 148 del 27 giugno 2017, nonché delle delibere del CIPE n. 2 del 3 marzo 2017 e n. 72 del 7 agosto 2017, adottate ai sensi dell'art. 1, comma 141, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è differita all'anno 2020. Conseguentemente, le amministrazioni competenti provvedono, ferma rimanendo la dotazione complessiva loro assegnata, a rimodulare i relativi impegni di spesa e i connessi pagamenti a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione». In altri termini, la disposizione *de qua* blocca fino al 2020 l'utilizzo delle risorse individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 maggio 2017 e con le citate delibere del CIPE — attuativi dei commi 140 e 141 dell'art. 1, legge n. 232 del 2016 — e successivamente assegnate sulla base delle convenzioni stipulate con gli enti promotori dei progetti ricompresi nel Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia.

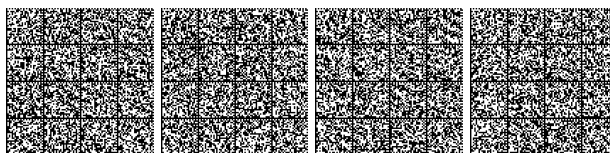
1.3. Infine, il comma 03 dell'art. 13, decreto-legge n. 91 del 2018, prevede che «gli effetti positivi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto» derivanti dal «blocco» delle risorse disposto dal comma 02 della medesima disposizione, «quantificati in 140 milioni di euro per l'anno 2018, 320 milioni di euro per l'anno 2019, 350 milioni di euro per l'anno 2020 e 220 milioni di euro per l'anno 2021», siano destinati al fondo di cui al comma 04, ovvero ad «un apposito fondo da utilizzare per favorire gli investimenti delle città metropolitane, delle province e dei comuni da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti».

1.4. Rispetto al «blocco» delle convenzioni disposto dall'art. 13, comma 02, del decreto-legge n. 91 del 2018, il 18 ottobre scorso è intervenuto un accordo in sede di Conferenza Unificata (*cf.* doc. 3).

Nell'accordo, in particolare, è stata condivisa «l'opportunità che venga prevista nella legge di bilancio per il 2019 una serie di disposizioni in base alle quali: le convenzioni in essere con i 96 enti successivi ai primi 24 [riferiti ad interventi finanziari con il Fondo istituito ai sensi dell'art. 1, comma 978, della legge 28 dicembre 2015, n. 208] beneficiari delle risorse statali per il "piano periferie" producono nuovamente effetti finanziari dal 2019; tali effetti sono limitati al rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate e dovranno a tal fine essere adeguate le convenzioni esistenti; le risorse relative alle economie di spesa prodotte nel corso degli interventi rimangono nel Fondo di provenienza, per essere destinate a interventi per spese di investimento dei comuni e delle città metropolitane; le nuove disposizioni trovano copertura negli stanziamenti residui del Fondo sviluppo e coesione, con le stesse finalità; le convenzioni in essere debbono essere conseguentemente adeguate».

Quindi, sono state individuate le disposizioni che, a tal fine, dovrebbero essere inserite nella legge di bilancio per il 2019 (per cui, alla data odierna, è in corso l'*iter* di approvazione parlamentare).

L'accordo, dunque, se e a condizione che fosse effettivamente seguito dall'adozione delle disposizioni normative ivi prefigurate, avrebbe l'effetto di «sbloccare» le risorse già impiegate dai comuni per finanziare i progetti ricompresi nel più volte menzionato Programma. Poiché, tuttavia, tale accordo è vincolante solo sul piano strettamente politico, esso, considerato in sé e per sé, ad oggi non fa venir meno l'interesse attuale e concreto della odierna ricorrente a impugnare le norme indicate in epigrafe a tutela delle sfere di autonomia costituzionalmente riconosciute agli enti locali della regione e alla regione medesima, per le ragioni che di seguito si espongono.



## 2. Sull'ammissibilità dell'odierno ricorso.

2.1. Prima di illustrare le censure regionali avverso l'art. 13, commi 02, 03 e 04, del decreto-legge n. 91 del 2018, corre l'obbligo di sottolineare che esse hanno l'obiettivo di assicurare tutela, principalmente, alla sfera di autonomia dei comuni marchigiani colpiti dagli effetti delle citate norme. Si tratta, in particolare, dei Comuni di Ancona, Fermo, Macerata, Urbino e Pesaro, ovvero dei comuni beneficiari del Programma straordinario per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, ad esclusione del Comune di Ascoli Piceno che non è interessato dal «blocco» delle risorse disposto dalle norme impugnate.

D'altronde, secondo un consolidato orientamento espresso dalla giurisprudenza di questa Corte, «le regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla progettazione della violazione della competenza legislativa regionale», perché «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (cfr., *ex multis*, sentt. n. 298 del 2009, n. 169 e a 95 del 2007, a 417 del 2005 e n. 196 del 2004, n. 311 del 2012).

2.2. L'ammissibilità del presente ricorso, peraltro, discende non solo dalla sicura legittimazione ad agire della Regione Marche a tutela degli enti locali situati sul relativo territorio, ma anche dalla circostanza che tale legittimazione si accompagna alla sussistenza di un interesse attuale e concreto a ricorrere, dal momento che a favore dei comuni marchigiani di Macerata, Ancona, Pesaro, Fermo e Urbino, rientranti nella graduatoria approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 dicembre 2016, erano già state stanziati le risorse (al Comune di Macerata 12,5 milioni di euro; al Comune di Ancona 12 milioni di euro; al Comune di Pesaro 11,2 milioni di euro; al Comune di Fermo 8,6 milioni di euro; al Comune di Urbino 6,5 milioni di euro: cfr. doc. 4) poi bloccate dalle disposizioni censurate nel presente giudizio.

3. *Illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 02, 03 e 04, decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito in legge, per violazione del principio di legittimo affidamento. Violazione degli articoli 3, 11 e 117, primo comma, della Costituzione. Ridondanza delle censure sulla sfera di autonomia di entrata e di spesa dei comuni, nonché sull'autonomia finanziaria e amministrativa dei medesimi. Violazione degli articoli 5, 114, 119 e 118, primo comma, della Costituzione.*

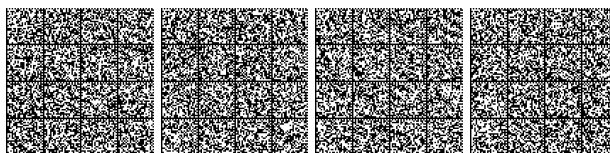
3.1. Il combinato disposto di cui ai commi 02, 03 e 04 dell'art. 13, decreto-legge n. 91 del 2018, come convertito in legge, ha l'effetto di bloccare fino al 2020 le risorse già impegnate dai comuni ai fini del finanziamento dei progetti inseriti nel Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, per «spostarle» in un apposito fondo.

In questo modo le disposizioni *de quibus* incidono profondamente, con effetti sostanzialmente retroattivi, su un quadro giuridico consolidato che regola rapporti già avviati, e sul quale le amministrazioni comunali coinvolte avevano legittimamente fatto affidamento.

Proprio questo è il profilo di criticità più significativo delle norme in esame, poiché, come è noto, questa Ecc.ma Corte costituzionale ha più volte affermato «che in materia non penale la legittimità di leggi retroattive è condizionata dal rispetto di altri principi costituzionali e, in particolare, di quello della tutela del ragionevole, e quindi legittimo, affidamento (*ex plurimis*, sentenze n. 446 del 2002 e n. 234 del 2007)» (sent. n. 364 del 2007, par. 4 del Considerato in diritto).

La gravità e definitività del pregiudizio arrecato alle amministrazioni comunali, con la corrispondente lesione del legittimo affidamento, basterebbero da sole per evidenziare la irragionevolezza della previsione qui contestata e dunque la conseguente violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. A ciò si aggiunga che a fondare la violazione del principio del legittimo affidamento è l'insussistenza di cause che ne escludano la legittimità, posto che esso dipendeva da precedenti atti normativi dei pubblici poteri, pienamente validi ed efficaci, nonché da convenzioni attuative dei medesimi.

Il «blocco» delle risorse destinate al finanziamento dei progetti ricompresi nel menzionato Programma determina, inoltre, la violazione degli articoli 11 e 117, primo comma, Cost., poiché, come è risaputo, il principio del legittimo affidamento è da molto tempo riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE quale principio di fondamentale importanza del diritto dell'Unione europea. La sua violazione, dunque, ridonda nella lesione dei parametri costituzionali sopra richiamati, posti a garanzia dell'osservanza, da parte del legislatore nazionale, delle norme e dei principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione europea, così come interpretati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, nella misura in cui si verta nell'ambito di una delle competenze dell'Unione. Nel caso di specie, vengono certamente in rilievo «materie» di competenza dell'Unione: basti pensare all'«ambiente» e alla «politica sociale» di cui all'art. 2, par. 4, rispettivamente, lettere *e*) e *b*), del TFUE; nonché alla «cultura» e all'«istruzione» di cui all'art. 6, rispettivamente, lettere *c*) ed *e*), del TFUE. Infatti, il Programma straordinario nel quale sono ricompresi gli interventi finanziati con le risorse «bloccate» dalle norme impugnate è finalizzato a «alla realizzazione di interventi urgenti per



la rigenerazione delle aree urbane degradate attraverso la promozione di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti, rivolti all'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana, al potenziamento delle prestazioni urbane anche con riferimento alla mobilità sostenibile, allo sviluppo di pratiche, come quelle del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e per la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano, anche con riferimento all'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati».

Vertendosi, dunque, in buona parte nell'ambito di materie di competenza dell'Unione europea, non può non prendersi in considerazione e ritenere pienamente applicabile al caso di specie anche lo statuto giuridico che la giurisprudenza della Corte di giustizia UE, nel corso degli anni, ha delineato ai fini dello scrutinio di legittimità degli interventi caratterizzati da profili di retroattività.

Al riguardo, giova il rilievo secondo il quale la disposizione qui in discussione non rispetta alcuna delle due condizioni che, secondo la Corte di giustizia, devono ricorrere affinché possano porsi norme con caratteri di retroattività, ossia: *a*) la «necessarietà» di tali caratteri ai fini del perseguimento dell'interesse pubblico in questione (ad es. sentt. 30 settembre 1982 in C-108/81, 19 maggio 1982 in C-84/81); *b*) il rispetto dell'affidamento degli interessati (sent. 14 luglio 1983 in C-224/82) ove sia meritevole di tutela (sent. Fedesa in C-331/88), lesi dalla «imprevedibilità» della modifica normativa (sent. Gerkesen in C-459/02).

Quanto al requisito sub *a*), è agevole notare come la configurazione della misura in esame come retroattiva non sia affatto necessaria, dal momento che il «blocco» in questione ha il solo fine di spostare le risorse che ha ad oggetto su un fondo destinato alle medesime finalità alle quali esse erano state destinate: si tratta, in altri termini, di una misura meramente dilatoria, che sposta avanti nel tempo l'utilizzabilità di risorse, nonostante esse siano state in buona parte già spese.

Quanto al requisito sub *b*), è sufficiente, in questa sede, riferirsi alla giurisprudenza della Corte di giustizia UE già sopra richiamata. In essa, ad esempio, si evidenzia con assoluta chiarezza la possibilità di far valere il principio della tutela del legittimo affidamento «nei confronti di una regolamentazione» nel caso in cui «i pubblici poteri hanno essi stessi precedentemente determinato una situazione tale da ingenerare un legittimo affidamento» (si veda, in tal senso, la sentenza Gerkesen in C-459/02, che richiama anche la sentenza 15 gennaio 2002, in C-179/00, Weidacher, Racc. pag. I-501, punto 31). O ancora, rileva sul punto quanto evidenziato dalla sentenza 14 luglio 1983 in C-224/82, secondo la quale deve essere tutelato l'affidamento dei soggetti che «non potevano ragionevolmente presumere» un cambio di regolamentazione. Ebbene, non vi è chi non veda come ambedue i caratteri ricorrano nel presente caso, posto che — ovviamente — l'affidamento è stato ingenerato da atti dei pubblici poteri perfettamente validi e vigenti e addirittura dalla successiva stipula delle convenzioni di cui al comma 977 dell'art. 1, legge n. 208 del 2015, con le quali venivano assegnate ai comuni le risorse necessarie per finanziare i progetti inseriti nel Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia.

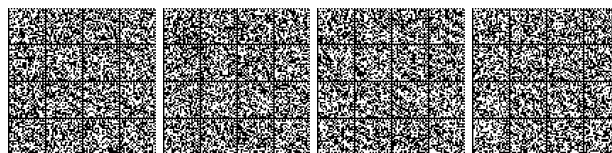
In base alle precedenti considerazioni, devono dunque ritenersi violati i seguenti parametri costituzionali:

l'art. 3, primo comma, Cost., e il connesso principio di ragionevolezza, al quale la giurisprudenza costituzionale consolidata riferisce il principio della tutela del legittimo affidamento (tra le più recenti, *cf.*: Corte costituzionale, sentt. nn. 108 e 203 del 2016);

gli articoli 11 e 117, primo comma, Cost., poiché i principi di certezza giuridica e del legittimo affidamento sono sanciti in modo chiaro e rigoroso da una cospicua giurisprudenza della Corte di giustizia UE; dal che consegue che una norma che viola il principio del legittimo affidamento viola anche le norme costituzionali che fondano il rispetto, da parte della legislazione dello Stato, del diritto dell'UE.

3.2. Le violazioni appena evidenziate, peraltro, ridondano in modo evidentemente negativo sul concreto esercizio dell'autonomia finanziaria e di bilancio dei comuni riconosciuta e garantita dall'art. 119 Cost., poiché — a seguito dell'entrata in vigore della disposizione che qui si contesta, e del venir meno delle risorse che lo Stato aveva già destinato ai progetti in questione — i comuni coinvolti si trovano costretti a procedere a una significativa modifica del proprio bilancio, sia con riferimento alle entrate che con riferimento alle spese. D'altra parte, in conseguenza della necessità di riprogrammare la propria spesa in relazione alle attività e agli interventi ricompresi nei citati programmi, i comuni vedono compressa anche la propria autonomia amministrativa, tutelata dall'art. 118, primo comma, Cost., destinata ad esplicarsi in relazione agli interventi compresi nel Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia.

In definitiva, le norme censurate, ledono la sfera di autonomia politica riconosciuta ai comuni, in quanto enti costitutivi della Repubblica, dagli articoli 5 e 114 della Costituzione, letti in combinato disposto con le disposizioni





costituzionali di cui agli articoli 119 e 118, Cost., poiché tale lesione si estrinseca, più specificamente, in una violazione della sfera di autonomia finanziaria e amministrativa dei medesimi.

4. *Illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 02, 03 e 04, decreto-legge n. 91 del 2018, per violazione dell'art. 97, secondo comma, della Costituzione e, in particolare, del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.*

Quanto illustrato nel paragrafo precedente, peraltro, mette in luce come il combinato disposto di cui ai commi 02, 03 e 04 dell'art. 13, decreto-legge n. 91 del 2018, determini una palese violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost. Infatti, il blocco delle risorse disposto dalle norme citate interviene, come detto, nel corso di procedure già avviate dalle amministrazioni comunali in relazione alle funzioni connesse agli interventi rientranti nel Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, vanificando di fatto il complesso processo amministrativo ed organizzativo posto in essere dagli enti attuatori del citato Programma. In conseguenza di ciò, le norme impugnate arrecano un sicuro pregiudizio al principio di economicità dell'azione amministrativa, inteso quale corollario del buon andamento della pubblica amministrazione.

A ciò si aggiunga che già la giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte ha avuto modo di rilevare come «la lesione dell'autonomia finanziaria si rifletta inevitabilmente sul buon andamento dell'azione amministrativa in quanto la diminuzione delle risorse [...], “in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite” (sentenza n. 188 del 2015), costituisce una menomazione della autonomia stessa, che comporta contestualmente un grave pregiudizio all'assolvimento delle funzioni attribuite» dalla legislazione vigente.

5. *Illegittimità dell'art. 13, commi 02, 03 e 04, decreto-legge n. 91 del 2018, per violazione del principio di equilibrio di bilancio di cui agli articoli 81, primo comma, e 119, primo comma, Cost.*

Il sopravvenuto venir meno delle risorse assegnate ai comuni con le convenzioni di cui al comma 977 dell'art. 1, legge n. 208 del 2015, oltre a determinare un *vulnus* all'autonomia amministrativa e finanziaria di tali enti, comporta altresì una grave violazione del principio di equilibrio di bilancio — sancito innanzitutto dall'art. 81, primo comma, Cost. — che i medesimi enti sono tenuti a rispettare in forza dell'art. 119, primo comma, Cost. Ciò in quanto la sospensione, in corso d'esercizio finanziario, dell'efficacia delle convenzioni stipulate determina una improvvisa e del tutto imprevedibile mancanza di copertura finanziaria delle obbligazioni già assunte dagli enti locali — sulla base delle risorse attribuite loro in forza di tali convenzioni — e ciò comporta inevitabilmente a carico dei comuni l'insorgere di spese non coperte da relativa entrata.

6. *Illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 02, 03 e 04, decreto-legge n. 91 del 2018, per violazione della competenza legislativa concorrente regionale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e di «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma della Costituzione.*

Infine, il «blocco» disposto dal comma 02 dell'art. 13, decreto-legge n. 91 del 2018, nella parte in cui produce l'effetto che le convenzioni di cui all'art. 1, comma 977, legge n. 208 del 2015, siano sospese fino al 2020, non può in alcun modo essere considerato un «principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica», in quanto pone un vincolo puntuale, concreto, assoluto e autoapplicativo all'autonomia finanziaria degli enti locali coinvolti nel Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia.

In questo modo la norma *de qua* fuoriesce dalla sfera di competenza statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», dal momento che, come ricordato da questa Ecc.ma Corte anche di recente, «norme statali che fissano limiti alla spesa delle regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011)» (così sentenza n. 154 del 2017). Le norme in esame, invece, nel limitare l'autonomia di spesa dei comuni, non operano affatto nel senso di un contenimento complessivo di quest'ultima, ma alla stregua di un secco e puntuale divieto di utilizzabilità delle risorse già stanziare e già assegnate agli stessi per ciascuno dei singoli progetti presentati. In conseguenza di ciò, oltre alle già lamentate violazioni delle prerogative e delle sfere di autonomia costituzionalmente riconosciute ai comuni della regione, si viene a determinare una palese e illegittima compressione sia della corrispondente parte di competenza legislativa regionale concorrente nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», sia, in ragione della prevalente destinazione delle risorse «bloccate», della competenza legislativa regionale nella materia del «governo del territorio».



P.Q.M.

*La Regione Marche, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 02, 03, e 04, decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 [Proroga di termini previsti da disposizioni legislative], come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, nei limiti e nei termini sopra esposti.*

*Si depositano i seguenti documenti:*

- 1) deliberazione di autorizzazione al giudizio n. 1506 del 12 novembre 2018;*
- 2) deliberazione n. 1558 del 19 novembre 2018 di parziale modifica della precedente deliberazione di autorizzazione al giudizio n. 1506 del 12 novembre 2018;*
- 3) accordo in Conferenza Unificata Rep. Atti n. 108/00 del 18 ottobre 2018;*
- 4) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 dicembre 2016.*

*Con ossequio.*

Roma, 20 novembre 2018

*Gli avvocati:* GRASSI - DE BERARDINIS

18C00272

N. 180

*Ordinanza del 9 ottobre 2018 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria nel giudizio di responsabilità proposto dal procuratore regionale della Corte dei conti per l'Umbria contro S. C.*

**Impiego pubblico - Licenziamento disciplinare - Azione di responsabilità per danno di immagine - Quantificazione del danno all'immagine.**

- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, ultimo periodo.

## LA CORTE DEI CONTI

### SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER L'UMBRIA

Composta dai seguenti magistrati:

Salvatore Nicolella - Presidente;

Pasquale Fava - Consigliere, relatore;

Chiara Vetro - Consigliere;

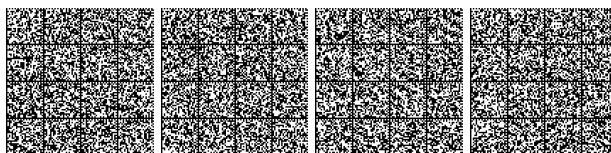
ha pronunciato la seguente sentenza non definitiva - ordinanza nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 12752 del ruolo generale, promosso dalla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Umbria, con atto di citazione depositato il 26 gennaio 2018, nei confronti di C. S., nata a ... il ..., residente in ..., rappresentata e difesa dall'avv. Siro Centofanti, presso il quale ha eletto domicilio in Perugia nello studio di via Cesare Fani n. 14 (siro.centofanti@avvocatiperugiapec.it).

Visto l'atto introduttivo del giudizio.

Visti gli altri atti e documenti di causa.

Udito nella pubblica udienza del 18 luglio 2018, con ]'assistenza del segretario dott.ssa Melita Di Iorio, il Consigliere relatore Pasquale Fava.

Uditi, nella medesima udienza, il Procuratore regionale Antonio Giuseppone e l'avv. Siro Centofanti.



## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

## 1. La prospettazione della Procura regionale.

Con atto di citazione depositato il 26 gennaio 2018 la Procura regionale ha convenuto in giudizio la sig.ra C. S. per sentirla condannare al pagamento in favore del Comune di Assisi di € 20.064,81 oltre rivalutazione monetaria e interessi legali su tale importo e spese di giustizia, queste ultime in favore dello Stato.

La convenuta, nella qualità di dipendente dell'Ufficio turismo del predetto Ente locale, avrebbe falsamente attestato la propria presenza in servizio nei giorni 20, 22, 27 e 29 marzo 2017 tra le 17,00 e le 18,00.

La S. infatti, pur uscendo effettivamente alle 17,00, avrebbe attestato la propria presenza sino alle ore 18,00.

Ciò sarebbe stato possibile in quanto l'Ufficio turismo è separato dalla Sede comunale (nella quale soltanto sono collocati gli appositi strumenti di rilevamento delle presenze), quindi i dipendenti assegnati al medesimo possono usare il badge solo per attestare l'ingresso in servizio e non invero l'uscita, essendo la Sede centrale già chiusa alle 18,00.

Per tali ragioni organizzative, i dipendenti dell'Ufficio turismo attestano l'orario di uscita su modelli poi acquisiti al sistema di rilevazione automatico delle presenze.

La Procura regionale, in base ai tabulati acquisiti al procedimento penale promosso sugli stessi fatti, considerando infondate le eccezioni sollevate nelle controdeduzioni dalla convenuta, ha puntualizzato nei termini che seguono gli orari di entrata e di uscita — i secondi rispettivamente attestati ed effettivi — della dipendente nei giorni in questione: «giorno 20 marzo la dipendente è entrata alle ore 8,19 ed è uscita alle 18,00 (in realtà le 17,00, come già detto); il 22 marzo è entrata alle 8,44, ed è uscita alle 18,00 (17,00 effettive); il 27 marzo è entrata alle 8,32 ed è uscita alle 18,00 (17,00), il 29 marzo è entrata alle 9,03 ed è uscita alle 18,00 (17 reali)» (pag. 6 dell'atto di citazione).

Di conseguenza le ha contestato un danno patrimoniale pari a € 64,81, derivante dalla percezione indebita della retribuzione nei periodi per il quali è mancata la prestazione lavorativa.

In aggiunta ha chiesto la sua condanna al pagamento del danno all'immagine da liquidarsi equitativamente in € 20.000,00 ai sensi dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dal decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, in attuazione dell'art. 17, comma 1, lettera s), della legge 7 agosto 2015, n. 124.

## 2. Le difese della convenuta.

C. S. ha contestato la fondatezza dell'atto di citazione deducendo che avrebbe sempre lavorato per tutto il giorno senza fruire di pausa pranzo, essendo oltretutto l'unica dipendente dell'Ufficio ad aver assicurato la propria disponibilità alla permanenza anche nel pomeriggio.

Circa i periodi di falsa attestazione della propria presenza in servizio, al termine della prestazione lavorativa giornaliera nei quattro giorni indicati, ha segnalato che, avendo compilato i moduli cartacei dopo svariati giorni, non avrebbe potuto ricordare con precisione l'orario di uscita. Ne ha dedotto la carenza di dolo e intenzionalità data l'impossibilità di rammentare, all'atto della compilazione, gli orari precisi di uscita effettiva.

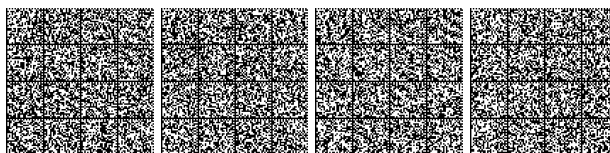
Sotto questo profilo ha sollecitato un'istruttoria presso il Comune di Assisi, onde ottenere l'esibizione dei predetti moduli con l'indicazione della data di compilazione degli stessi.

ha anche segnalato la tenuità dei fatti e l'esiguità del danno patrimoniale relativo alla retribuzione indebitamente percepita per le poche ore in contestazione (il suo stipendio mensile lordo era di € 1.679,00 e quello netto di € 1.300,00, con valore della retribuzione oraria pari rispettivamente ad € 10,76 lordi ed € 8,33 netti).

Dal punto di vista del quadro normativa su cui si basa l'accusa, la convenuta ha articolato alcune questioni di legittimità costituzionale della disposizione di cui si è detto; in particolare, per difetto di delega (art. 76 Costituzione) trattandosi di previsioni di diritto sostanziale non aventi ad oggetto il procedimento disciplinare bensì quello contabile; ovvero per irragionevolezza (art. 3 Costituzione) in quanto la norma equiparerebbe situazioni diverse meritevoli di trattamento eterogeneo e obbligherebbe alla irrogazione di sanzioni gravi anche in presenza di fattispecie tenui (come accade nel caso di specie).

Manifestando la propria disponibilità a risarcire il danno arrecato, circa la quantificazione del pregiudizio all'immagine ha rappresentato che la fattispecie concreta non sarebbe sussumibile all'interno delle previsioni dei commi 3-*bis* e 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del decreto legislativo n. 165 2001, non potendo affermarsi l'esistenza di un'ipotesi di flagranza, né di un accertamento della falsa attestazione attraverso strumenti di sorveglianza o di registrazione.

In via di mero subordine, ha chiesto la liquidazione del danno all'immagine nella misura minima di € 7.800,00 (€ 1.300,00 x 6).



3. Nel corso del pubblico dibattimento del 18 luglio 2018 le parti hanno richiamato gli scritti già versati in atti e ne hanno illustrato le argomentazioni, ribadendo le domande, eccezioni conclusioni già rassegnate.

La causa, in quanto matura, è stata trattenuta in decisione ed è stata definita, come da dispositivo, nella camera di consiglio del 19 luglio 2018, tenutasi al termine della complessiva udienza pubblica.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

*A. fondatezza dell'azione risarcitoria pubblicistica promossa dalla Procura regionale nei confronti della convenuta: condanna al risarcimento del danno patrimoniale da percezione indebita della retribuzione in mancanza di prestazione lavorativa e, limitatamente all' *debeatur*, del pregiudizio all'immagine.*

L'azione risarcitoria attivata dalla Procura regionale è fondata per i profili di seguito indicati.

Dalla documentazione versata in atti (note del Comune di Assisi 29 agosto 2017, prot. 30919; 27 settembre 2017, prot. 34948; 9 novembre 2017, prot. 41918, con allegati) emerge inequivocamente una condotta di falsa attestazione della presenza in servizio mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento e altre modalità fraudolente di cui all'art. 55-*quater* del decreto legislativo n. 165/2001, introdotto dall'art. 69, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, nella formulazione in vigore al tempo dei fatti in questione, condotta accertata attraverso strumenti di sorveglianza e di registrazione.

Il comma 1-*bis* del menzionato art. 55-*quater*, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. *a*), del decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, quindi in vigore al tempo dei fatti contestati alla convenuta, prevede che «costituisce falsa attestazione della presenza in servizio qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione presso la quale il dipendente presta attività lavorativa circa il rispetto dell'orario di lavoro dello stesso».

La condotta posta in essere dalla convenuta integra certamente la richiamata fattispecie che, allo stesso tempo, costituisce illecito penale, disciplinare e contabile.

Gli art. 55-*quater* e 55-*quinquies* del decreto legislativo n. 165/2001 prevedono, inoltre, che la Procura regionale della Corte dei conti debba perseguire i responsabili richiedendo la condanna al risarcimento sia del «danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione», che del danno all'immagine, la cui liquidazione è rimessa alla «valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione [fermo restando che] i l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia».

I dipendenti pubblici tenuti al rispetto di un orario di lavoro, in quanto la prestazione può essere svolta solo presso l'Ufficio pubblico, sono obbligati a prestarla secondo le modalità, le forme e i tempi stabiliti dal datore di lavoro pubblico, avendo l'utenza un vero e proprio diritto pubblico soggettivo all'esercizio del potere e al disbrigo delle pratiche di ufficio per tutto il periodo di apertura della Struttura.

La convenuta, invece, in violazione delle predette regole di condotta e degli obblighi di presenza in servizio, ha modificato l'orario di uscita, anticipandolo di un'ora rispetto a quello da lei dichiarato e attestato, disvelando una pre-determinazione intenzionale.

Al riguardo l'eccezione sollevata dalla medesima, relativa allo scollamento temporale tra il giorno dell'uscita e quello di sottoscrizione del relativo modulo cartaceo, non ha pregio uscita dall'Ufficio e avrebbe dovuto annotare il momento esatto per poi riportarlo sul modulo oppure compilare immediatamente lo stesso al tempo dell'uscita per poi consegnarlo successivamente.

Per tali ragioni, la convenuta deve essere condannata al pagamento di € 64,81, pari alle retribuzioni indebitamente percepite in assenza di prestazione lavorativa.

Poiché l'illecito contabile ha natura di debito di valore, secondo i criteri seguiti costantemente dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (Cassazione civile, Sezioni unite, 17 febbraio 1995, n. 1712; Sezione terza, 10 marzo 2006, n. 5234) devono quindi essere corrisposti gli interessi legali sulla predetta somma rivalutata, anno per anno.

Il *dies a quo* della liquidazione, nello specifico, deve essere individuato nella data di erogazione dei compensi non dovuti; il *dies ad quem*, invece, va individuato nella data di pubblicazione della presente sentenza non definitiva.

Sul totale, risultante dal calcolo innanzi descritto, sono altresì dovuti gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione non definitiva fino all'effettivo soddisfo ex art. 1282, comma 1, c.c.





A seguito della pubblicazione, difatti, tutte le somme per cui è condanna risarcitoria divengono certe, liquide ed esigibili, determinandosi la cosiddetta conversione del debito di valore in debito di valuta.

Venendo al danno all'immagine, il Collegio rileva che sussistono nella fattispecie tutti gli elementi oggettivi, soggettivi e sociali della posta risarcitoria avendo avuto la vicenda risonanza nella stampa locale (puntualmente allegata da parte attrice).

Le nuove previsioni normative applicabili alla specie presentano, del resto, funzioni sanzionatorie e deterrenti onde rendere efficace il contrasto dei comportamenti assenteistici.

L'azione di responsabilità contabile intestata alla Procura regionale, ontologicamente compensativa (tendendo al ripristino del patrimonio pubblico danneggiato, come riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella celebre sentenza *Rigolio c/Italia* [CEDU, sentenza 13 maggio 2014 (ric. 20148/09)], subisce infatti nell'art. 55-*quater* del decreto legislativo n. 165/2001, comma 3-*quater*, ultima parte dell'ultimo periodo, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. *b*), del decreto legislativo n. 116/2016, in attuazione dell'art. 17, comma 1, lett. *s*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, una evidente torsione sanzionatoria che non si presenta, sotto questo specifico profilo funzionale, costituzionalmente irragionevole in considerazione delle condotte che tende a contrastare.

Per quanto sopra, dalla documentazione versata in atti emerge che la convenuta ha posto in essere la condotta contestata dalla Procura regionale e, per tale ragione, ella deve essere condannata a risarcire al Comune di Assisi, oltre al danno patrimoniale relativo alla retribuzione percepita in assenza di prestazione lavorativa, il pregiudizio all'immagine inferto all'Amministrazione locale.

La quantificazione del danno all'immagine rende tuttavia rilevante risolvere la questione di legittimità costituzionale della normativa introdotta dalla riforma del 2016 (di cui la Procura regionale ha invocato l'applicazione), questione che si articola nei profili di seguito illustrati.

B.1 — La quantificazione del danno all'immagine. Sulla rilevanza delle questioni di costituzionalità dell'art. 55-*quater* del decreto legislativo n. 165/2001, comma 3-*quater*, ultima parte dell'ultimo periodo, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. *b*) del decreto legislativo n. 116/2016, in attuazione dell'art. 17, comma 1, lett. *s*) della legge 7 agosto 2015, n. 124.

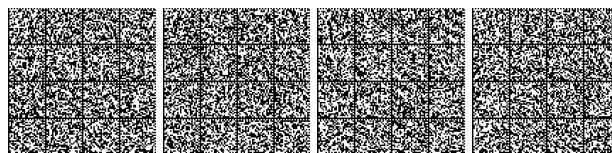
Il decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, in attuazione della delega posta del 7 agosto 2015, n. 124, ha disciplinato, in caso di falsa attestazione della presenza in servizio, accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze (ipotesi che si ravvisa nel caso concreto essendo stata accertata la falsa attestazione attraverso i sistemi di sorveglianza predisposti dalle Forze dell'ordine), la procedura sanzionatoria etichettata in dottrina «licenziamento abbreviato o per direttissima» in virtù della quale il responsabile della Struttura in cui il dipendente lavora è tenuto a disporre immediatamente la sospensione cautelare dal servizio, provvedendo nel contempo alla contestazione per iscritto dell'addebito e alla convocazione del dipendente stesso presso l'Ufficio per i procedimenti disciplinari dal quale — previo contraddittorio ed esercizio del diritto di difesa procedimentale — sarà poi irrogato, in caso di fondatezza, il provvedimento sanzionatorio (licenziamento disciplinare).

Il comma 3-*quater* poi, prevede che la Procura della Corte dei conti sia tenuta a emettere l'invito a dedurre per danno all'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento. Circa la quantificazione del pregiudizio all'immagine l'art. 55-*quater* del decreto legislativo n. 165/2001, comma 3-*quater*, ultimo periodo, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. *b*), del decreto legislativo n. 116/2016, in attuazione dell'art. 17, comma 1, lett. *s*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, dispone che: «l'ammontare del danno risarcibile è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non, può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia».

La Procura regionale ha chiesto l'applicazione di questa norma («Per giurisprudenza consolidata e per il disposto dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, decreto legislativo n. 165/2001 la quantificazione di detto danno deve avvenire equitativamente. A tal fine questo Requirente, applicando i parametri oggettivi, soggettivi e sociali elaborati dalla giurisprudenza [...] e considerando che ai sensi della predetta norma il danno all'immagine non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento della dipendente (quantificato dal Comune di Assisi in € 1.300,71 netti per il mese di giugno 2017), determina il danno all'immagine in € 20.000,00» - pag. 9 dell'atto di citazione).

Non vi è alcun dubbio, quindi, circa l'applicabilità della norma censurata alla fattispecie controversa in quanto la falsa attestazione della presenza in servizio commessa dalla convenuta è stata accertata attraverso strumenti di sorveglianza e registrazione degli accessi e delle presenze.

B.2 — La quantificazione del danno all'immagine. Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità 55-*quater* del decreto legislativo n. 165/2001, comma 3-*quater*, ultima parte dell'ultimo periodo, come modificato



dall'art. 1, comma 1, lett. *b*) del decreto legislativo n. 116/2016, in attuazione dell'art. 17, comma 1, lett. *s*), della legge 7 agosto 2015, n. 124.

Le questioni di costituzionalità sollevate dalla difesa della convenuta, oltre ad essere rilevanti (dovendo il Collegio dare applicazione al caso di specie dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, ultima parte, del decreto legislativo n. 165/2001), sono non manifestamente infondate, secondo quanto di seguito si osserva.

B.2.1 — Sulla violazione dell'art. 76 della Costituzione.

La norma, come correttamente rilevato dal difensore della convenuta, è stata introdotta dal Legislatore delegato (art. 1, comma 1, del decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116) in virtù di potere legislativo conferito dall'art. 17, comma 1, lett. *s*) della legge 7 agosto 2015, n. 124, come emerge dalla stessa rubrica del decreto legislativo («Modifiche all'art. 55-*quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'art. 17, comma 1, lettera *s*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di licenziamento disciplinare»).

Il testo della norma di delega fissa il seguente principio e criterio direttivo: «introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare» (art. 17 comma 1, lett. *s*) della legge 7 agosto 2015, n. 124).

Appare evidente che il decreto di riordino non avrebbe potuto incidere sulla disciplina dell'azione di responsabilità amministrativa intestata alla Procura regionale della Corte dei conti, né tanto meno avrebbe potuto porre regole finalizzate a ridisciplinare in funzione sanzionatoria i criteri di computo del danno all'immagine.

L'azione intestata alla Procura regionale di questa Corte per il risarcimento della specifica posta di danno all'immagine, pur avendo nel caso di specie una (eccezionale) natura sanzionatoria, in quanto fissa un criterio di determinazione del *quantum* dovuto che prescinde dall'identificazione puntuale del pregiudizio arrecato all'Amministrazione danneggiata, non è confondibile, sia funzionalmente che strutturalmente, con il procedimento disciplinare che il legislatore delegato aveva posto ad oggetto della delega.

Anche in ragione della natura di mero «riordino», fissata espressamente dall'art. 17 della legge n. 124/2015, del decreto legislativo in materia disciplinare («introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare» - art 1, lett. *s*)], il Legislatore delegato non avrebbe potuto introdurre norme di diritto sostanziale volte a fissare criteri di liquidazione del danno all'immagine da falsa attestazione della presenza in servizio (peraltro fissando, come si vedrà, una soglia sanzionatoria inderogabile nel minimo che potrebbe essere in concreto sproporzionata rispetto al caso concreto).

Nell'ordinamento italiano, come pure giuridiche europee, è ampiamente ammesso, nella materia del rapporto di lavoro alle dipendenze delle Pubbliche amministrazioni, il cumulo di sanzioni civili, penali, amministrative e contabili (per il recente mutamento di indirizzo nella giurisprudenza convenzionale Corte EDU (Grande camera), sentenza 15 novembre 2016, A e B c. Norvegia, ric. n. 24130/11 e 29758/11; Corte costituzionale, sentenza 24 gennaio 2018, n. 43).

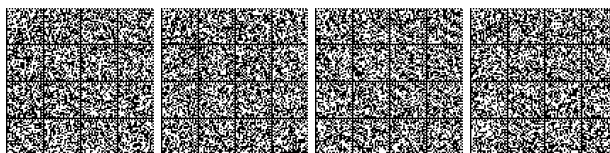
Il presupposto largamente condiviso risiede nella eterogeneità funzionale e strutturale delle svariate sanzioni che sono applicate da Autorità diverse, seguendo procedimenti diversificati pur se coordinati, al fine di perseguire obiettivi non sovrapponibili sempre che la risposta sanzionatoria sia, nel complesso proporzionata (in proposito di recente anche Corte di giustizia, Grande sezione, 20 marzo 2018, C-524/15, Menci; C-537/16, Garlsson Real Estate e a.; C-596/16 e C-597/16 Di Puma e Zecca).

La descritta eterogeneità e non confondibilità tra poteri sanzionatori disciplinari del datore di lavoro pubblico e poteri di azione nell'interesse generale intestati alla Procura regionale di questa Corte, rende palese l'eccesso di delega in cui, come correttamente rilevato dalla difesa della convenuta, è incorso il Legislatore.

B.2.2 — Sulla violazione dell'art. 3 della Costituzione [anche in combinazione con gli art. 23, 117, primo comma, della Costituzione rispetto all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e all'art. 4 del Protocollo n. 7 addizionale di detta convenzione firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in quanto norme interposte]. La violazione dei principi di gradualità e proporzionalità sanzionatoria.

Dal punto di vista della costituzionalità sostanziale, la previsione normativa, come giustamente prospettato dalla difesa della convenuta, appare manifestamente irragionevole atteso che obbliga il Giudice contabile a irrogare una condanna sanzionatoria senza tener conto dell'offensività in concreto della condotta posta in essere.

L'obbligatorietà del minimo sanzionatorio («sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese d in ipotesi di fondatezza della contestazione relativa al danno all'immagine, impedisce al Collegio di dare rilevanza altre circostanze specifiche peculiari e caratterizzanti il caso concreto, come impone al Giudicante un verdetto



condannatorio pur in presenza di condotte marginali e tenui che abbiano prodotto un pregiudizio minimo poco significativo, violando sia il principio di proporzionalità che quello della gradualità sanzionatoria.

La disposizione, quindi, viola i principi fondamentali e generali in materia sanzionatoria impedendo al Giudicante una valutazione appropriata della fattispecie concreta, adeguando essa a complessiva risposta sanzionatoria del sistema come imposto dalla citata giurisprudenza sovranazionale convenzionale EDU ed eurounitaria.

B.3. — La quantificazione del danno all'immagine. Sulla impossibilità di una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 55-*quater* del decreto legislativo n. 165/2001, comma 3-*quater*, ultima parte dell'ultimo periodo come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. b) del decreto legislativo n. 116/2016, in attuazione dell'art. 17, comma 1, lett. s), della legge 7 agosto 2015, n. 124, tale da escludere censure di costituzionalità.

La formulazione normativa preclude ogni margine di manovra all'interpretazione correttiva giudiziale costituzionalmente orientata.

La norma, pur rimettendo la determinazione del danno all'immagine alla valutazione equitativa del giudice, obbliga, in caso di fondatezza dell'azione risarcitoria pubblicistica esperita dalla Procura regionale, a condannare il convenuto nella misura minima non inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento.

L'obbligatorietà del minimo edittale sanzionatorio rende impossibile ogni adeguamento al caso concreto, precludendo l'operatività del principio di proporzionalità della sanzione che impone l'adeguamento della tipologia e consistenza della misura sanzionatoria al grado, natura e carattere della violazione riscontrata.

Nel caso concreto questa Corte, stante la fondatezza dell'azione e nonostante la tenuità del fatto e il carattere lieve delle violazioni riscontrate (pochissime ore di falsa attestazione in relazione a quattro giornate non reiterate), dovrebbe applicare il minimo sanzionatorio che appare, alla luce della fattispecie concreta, eccessivo, sproporzionato irragionevole.

Per quanto sopra esposto, visti gli articoli 134 Costituzione e la legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, questa Sezione, dichiarate rilevanti e non manifestamente infondate le prospettate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, ultimo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. b), del decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116 (recante «modifiche [...] in materia di licenziamento disciplinare»), in attuazione dell'art. 17, comma 1, lett. s), della legge 7 agosto 2015, n. 124, dispone, in conseguenza, la sospensione del giudizio in epigrafe, ordinando l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e gli adempimenti a cura della Cancelleria di cui al dispositivo.

Le spese del giudizio saranno liquidate alla definizione integrale del merito della presente controversia.

*P.Q.M.*

*La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per L'Umbria, disattesa al riguardo ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, non definitivamente pronunciando sull'atto di citazione in epigrafe, condanna la sig.ra C. S. al pagamento, in favore del Comune di Assisi, di € 64,81 (sessantaquattro/81) a titolo di danno patrimoniale da indebita percezione della retribuzione in assenza di prestazione lavorativa, unitamente agli interessi legali e alla rivalutazione monetaria nei sensi di cui in motivazione.*

*Condanna, altresì, la sig.ra C. S. a risarcire il Comune di Assisi del danno all'immagine, riservando la quantificazione dell'importo di detta obbligazione — e, di conseguenza, degli accessori dovuti sul medesimo — all'esito della definizione del processo costituzionale attivato con la presente sentenza non definitiva — ordinanza.*

*Visti, quindi, l'art. 134 Costituzione e la legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23:*

*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, in riferimento agli articoli 76 e 3 della Costituzione (quest'ultimo anche in combinazione con gli articoli 23, 117, primo comma, della Costituzione rispetto all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e all'art. 4 del Protocollo n. 7 addizionale di detta Convenzione firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in quanto norme interposte), le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, ultimo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. b), del decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116 (recante «modifiche [...] in materia di licenziamento disciplinare»), in attuazione dell'art. 17, comma 1, lett. s), della legge 7 agosto 2015, n. 124, questioni prospettate nei termini di cui in motivazione.*

*Dispone la sospensione del presente giudizio;*



*Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, a cura della Segreteria della Sezione;*  
*Ordina altresì, alla Segreteria stessa, che la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio e al Presidente del Consiglio dei ministri e che essa sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati;*

*Spese del giudizio al definitivo.*

Così deciso non definitivamente e provveduto in Perugia, nella camera di consiglio del 19 luglio 2018.

*Il Presidente:* NICOLELLA

*Il consigliere-estensore:* FAVA

18C00266

N. 181

*Ordinanza del 23 gennaio 2018 del Tribunale di Verona nel procedimento civile promosso da Licari Giancarlo contro Banco Popolare S.C.*

**Procedimento civile - Responsabilità aggravata - Poteri del giudice in sede di pronuncia sulle spese - Condanna della parte soccombente al pagamento di una somma equitativamente determinata - Mancata previsione di limiti quantitativi minimi e massimi della condanna.**

– Codice di procedura civile, art. 96, comma terzo.

TRIBUNALE ORDINARIO DI VERONA

TERZA SEZIONE CIVILE

Il giudice dott. Massimo Vaccari ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa tra Giancarlo Licari (c.f. LCR-GCR67H14H933Z), rappresentato e difeso dall'avv.to Parolari Marco del foro di Pisa, con indirizzo di p.e.c. riportato in atto di citazione; attore;

Contro Banco Popolare S.C., (c.f. 03700430238) rappresentata e difesa dall'avv. Zorzi Alberto del foro di Verona, con indirizzo di p.e.c. riportato in comparsa di costituzione e risposta; convenuta.

*La materia del contendere.*

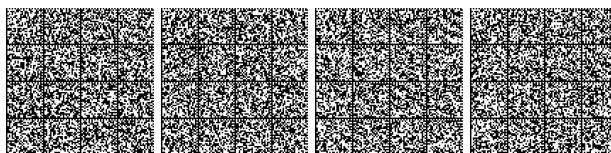
Giancarlo Licari, in qualità di titolare della omonima impresa individuale, ha convenuto in giudizio davanti a questo tribunale il Banco Popolare società cooperativa, per sentirlo condannare alla restituzione delle somme indebitamente percepite dal medesimo, e quantificate in complessivi euro 35.420,94, nel corso di un rapporto bancario di conto corrente, da lui intrattenuto con la Cassa di Risparmio di Pisa, Lucca e Livorno poi incorporata nella convenuta, nel periodo dal 31 dicembre 2007 al 23 luglio 2015 (data nella quale la medesima era receduta).

A sostegno di tale domanda l'attore ha dedotto che, nel corso del suddetto rapporto, l'istituto di credito aveva applicato interessi passivi ultralegali, non pattuiti e variati unilateralmente, e comunque superiori al tasso soglia, nonché la capitalizzazione trimestrale degli interessi debitori.

Il Licari ha anche lamentato che nel corso del rapporto di conto corrente erano state applicate una commissione di massimo scoperto invalida e costi aggiuntivi determinati da giorni valuta non specificamente pattuiti.

La convenuta si è costituita in giudizio eccependo, in via preliminare di merito, l'estinzione per prescrizione del diritto dell'attore ad ottenere la restituzione di somme non dovute in relazione al contratto di conto corrente.

Con riguardo al merito la convenuta ha assunto l'infondatezza delle domande avversarie e ha svolto domanda riconvenzionale di condanna dell'attore al pagamento della somma di euro 31.466,65, quale saldo debitore del predetto rapporto di conto corrente.





*L'infondatezza degli assunti attorei.*

Ciò detto con riguardo agli assunti delle parti, deve innanzitutto evidenziarsi la intrinseca, grave contraddittorietà della prospettazione attorea atteso che il Licari, pur assumendo che il contratto di conto corrente per cui è causa non era stato stipulato per iscritto (*cf.* pagg. 1 e 3 dell'atto di citazione) ha sostenuto l'invalidità delle clausole di esso che hanno dato luogo agli addebiti contestati (*cf.* pag. 4 dell'atto di citazione), così postulando che un contratto scritto vi fosse stato.

Entrando nell'esame specifico di ciascuno di essi generico risulta quello relativo all'applicazione del meccanismo dei giorni valuta, in difetto della individuazione delle specifiche operazioni che sarebbero state contabilizzate in modo erroneo.

A giustificare il rigetto della doglianza relativa alla pretesa applicazione della capitalizzazione trimestrale degli interessi debitori è invece sufficiente la considerazione che il contratto di conto corrente per cui è causa è stato stipulato, come ha dimostrato la convenuta producendolo, il 2 aprile 2007 e quindi in data successiva al momento in cui la convenuta ha dato attuazione alla delibera Cicr (*cf.* doc. 16).

Si noti poi che dal contratto di conto corrente e da quelli di apertura di credito ad esso collegati che l'istituto di credito ha prodotto si evince come il tasso di interesse debitorio e le altre condizioni economiche, comprese la c.m.s., fossero state pattuite.

Di questa poi erano state esplicitate anche le modalità di calcolo.

Va poi decisamente disatteso l'assunto attoreo secondo cui tale commissione è priva di causa poichè la Suprema Corte le ha attribuito una funzione remunerativa dell'obbligo della banca di tenere a disposizione dell'accreditato una determinata somma per un determinato periodo di tempo, indipendentemente dal suo utilizzo (*cf.* Cassazione civ. 11772/2002).

Medesima sorte merita il rilievo di applicazione di interessi debitori usurari nel corso del rapporto di conto corrente poichè esso si fonda su criteri non condivisibili.

A tale riguardo, occorre innanzitutto osservare che, per il periodo precedente all'entrata in vigore della legge n. 2/09, non si condivide l'assunto teorico attoreo che ricollega il metodo di calcolo del TEG alla diretta applicazione del principio di cui all'art. 644, 4 comma cod. pen., («...per la determinazione del tasso d'interesse usurario si tiene conto delle commissioni, remunerazioni a qualsiasi titolo e delle spese, escluse quelle per imposte e tasse, collegate all'erogazione del credito»), che ricomprende nel calcolo del TEG anche la CMS. Invero, può evidenziarsi, criticamente, che tale assunto:

1) porta alla «disapplicazione» delle Istruzioni emanate dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 108/96, che espressamente escludono la CMS dal computo del TEG prevedendone la rilevazione separata (vedi pgf. C5 delle Istruzioni come periodicamente aggiornate sino al 2009), senza tuttavia considerare che la stessa legge n. 108/96, nel rimettere all'autorità amministrativa ministeriale il compito del rilevamento periodico dei tassi, esige la rilevazione comparata di operazioni della stessa natura», cioè di elementi omogenei tra loro, quali non sono gli interessi e la CMS, ove concepita, secondo il modello di tecnica bancaria (ripreso poi anche da Cassazione n. 870/06, che ne ha valorizzato il carattere di remunerazione per la messa disposizione dei fondi indipendente dall'effettivo prelevamento) come «...il corrispettivo pagato dal cliente per compensare l'intermediario dell'onere di dover essere sempre in grado di fronteggiare una rapida espansione nell'utilizzo dello scoperto del conto» (*cf.* Istruzioni Banca d'Italia, nei vari aggiornamenti periodici, sub pgf. C5) e perciò fatta oggetto di autonoma rilevazione «...finalizzata all'enucleazione di una specifica soglia usuraria *ad hoc*, all'evidente fine di non omogeneizzare categorie di interessi pecuniari finanziariamente disomogenei (si pensi, ad es., a quelli che accedono al mutuo fondiario familiare per l'acquisto della prima casa rispetto a quelli, assai diversi financo sul piano ragionieristico, derivanti da apertura di credito in conto corrente in favore di impresa commerciale)» (*cf.* Tribunale di Verona, sentenza 3 ottobre 2012);

2) non tiene conto del fatto che, riconosciuta nell'art. 644 una norma penale in bianco suscettibile di eterointegrazione per la determinazione del «...limite oltre il quale gli interessi sono sempre usurari», sono gli stessi decreti ministeriali di rilevazione dei tassi usurari, emessi ai sensi dell'art. 2 della legge n. 108/96 e, quindi, integrativi della stessa norma penale (*cf.* art. 644, 3 comma, cod. pen.), che, «legificando» il criterio tecnico della B.I.: a) prevedono espressamente che i tassi non sono comprensivi della commissione di massimo scoperto eventualmente applicata, la quale viene rilevata e pubblicata a parte, come allegato alla tabella dei tassi (*cf.* art. 1, comma 2, dei decreti); b) fanno propri i criteri illustrati dalla Banca d'Italia nelle «Istruzioni per la rilevazione del tasso effettivo globale medio ai sensi della legge sull'usura», che sono elaborate dall'Istituto di Vigilanza non già per ragioni interne al sistema bancario o meramente statistiche bensì proprio nell'ambito del procedimento disciplinato dall'art. 2 della legge n. 108/96; c) ribadiscono che le banche e gli intermediari finanziari, al fine di verificare il rispetto del limite di cui all'art. 2, comma 4, della legge n. 108/96, si attengono ai criteri di calcolo delle Istruzioni della Banca d'Italia (*cf.* art. 3, comma 2, dei decreti).



Inoltre, la tesi dell'inclusione della CMS nel calcolo del TEG, si pone in aperto contrasto: *a)* con la ultima parte del comma 2 dell'art. 2-*bis* della legge n. 2/2009, che, a chiusura del dibattito giurisprudenziale insorto negli anni in materia, ha previsto l'inclusione della CMS nel calcolo del TEG solo a partire dalla data dell'entrata in vigore della legge stessa, confermando per il periodo precedente la disciplina anteriormente in vigore (*cf.* l'art. 2-*bis*, 2 comma, ultima parte, della legge n. 2/2009, secondo cui «Il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Banca d'Italia, emana disposizioni transitorie in relazione all'applicazione dell'art. 2 della legge 7 marzo 1996, n. 108, per stabilire che il limite previsto dal terzo comma dell'art. 644 del codice penale, oltre il quale gli interessi sono usurari, resta regolato dalla disciplina vigente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto fino a che la rilevazione del tasso effettivo globale medio non verrà effettuata tenendo conto delle nuove disposizioni»); *b)* con la prima parte del comma 2 dell'art. 2-*bis* della legge n. 2/2009, che correlativamente prevede che «Gli interessi, le commissioni e le provvigioni derivanti dalle clausole, comunque denominate, che prevedono una remunerazione, a favore della banca, dipendente dall'effettiva durata dell'utilizzazione dei fondi da parte del cliente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono comunque rilevanti ai fini dell'applicazione dell'art. 1815 del codice civile, dell'art. 644 del codice penale e degli articoli 2 e 3 della legge 7 marzo 1996, n. 108»).

*L'applicabilità nel caso di specie della condanna ex art. art. 96, terzo comma, codice di procedura civile e la rilevanza della questione di legittimità costituzionale.*

Ad avviso di questo giudice nel caso di specie, data l'incostanza degli assunti attorei, viene in rilievo il disposto dell'art. 96, terzo comma, codice di procedura civile introdotto dalla legge n. 69/2009.

Per quanto attiene ai presupposti di applicazione di questa disposizione secondo una tesi *l'incipit* di essa (le parole «in ogni caso») sarebbe indicativo del suo affrancamento da tutti i presupposti del primo comma, con la conseguenza che la sola soccombenza della parte potrebbe giustificare la sua condanna ai sensi del terzo comma.

Tale interpretazione però, come è stato osservato da altro orientamento, limita il diritto d'azione e di difesa garantito dall'art. 24 Cost., poiché implica che l'aver proposto una domanda infondata o l'aver resistito ad una domanda fondata costituisce di per sé un illecito ed una possibile fonte di responsabilità.

Pertanto è senz'altro di gran lunga preferibile l'opzione interpretativa che riconnette la condanna agli stessi presupposti — fissati nel primo comma — dell'agire o resistere in giudizio con mala fede o colpa grave. In tal modo si ottiene infatti almeno che la condanna derivi da una condotta identificabile a priori e non coincidente con il mero «dato oggettivo» della soccombenza (*cf.* sul punto tra le tante, Cassazione 30 novembre 2012, n. 21570).

La giurisprudenza di legittimità ha anche chiarito, già con riguardo al primo comma della norma in esame, quali siano i presupposti soggettivi della condotta temeraria, individuandoli nella coscienza dell'infondatezza della domanda o dell'eccezione (mala fede), ovvero nell'ignoranza colpevole in ordine a detta infondatezza (*cf.* *ex plurimis* Cassazione, sez. I, 8 settembre 2003, n. 13071).

Ovviamente la mala fede e la colpa grave non possono che essere desunti da comportamenti specifici della parte, secondo un giudizio di inferenza proprio dell'accertamento della sussistenza dei fatti illeciti.

Sulla base di tali premesse alcune pronunce, sia di legittimità che di merito, hanno ricondotto all'ipotesi di cui all'art. 96 codice di procedura civile le iniziative giudiziarie fondate su presupposti giuridici palesemente erronei.

In particolare, in questi termini sono state censurate, ad esempio, la proposizione di un regolamento preventivo di giurisdizione senza alcun previo riscontro — nell'esercizio di un minimo di ordinaria diligenza — della propria tesi alla stregua della disciplina positiva (Cass. sez. un., 9 febbraio 2009, n. 3057), Così come la proposizione di un ricorso per cassazione avverso un provvedimento avente contenuto ordinatorio (Cass. civ. sez. un., 24 febbraio 2000, n. 16), o ancora la proposizione di un'azione di riduzione per lesione di legittima da parte della sorella del de cuius (Trib. Bari, 10 maggio 2010, n. 1600).

Orbene, anche nel caso di specie gli assunti dell'attore presentano caratteri di palese infondatezza che giustificherebbero la condanna per lite temeraria.

Infatti gran parte di essi (quelli relativi all'applicazione di interessi ultralegali e anatocistici, nonché di commissioni di massimo scoperto non pattuite) sono stati drasticamente smentiti dalla documentazione contrattuale che la convenuta ha prodotto e che l'attore, all'inizio del giudizio, aveva addirittura negato fosse mai esistita. Si noti come, dopo la produzione dei diversi contratti che avevano regolato i rapporti tra le parti, il Licari non li abbia disconosciuti e non abbia però avvertito la necessità di spiegare la sua posizione originaria e nemmeno di adeguare le proprie difese a tale rilevante evenienza.



Altri assunti invece, come detto, sono generici (quello sulla applicazione dei giorni valuta) ed altri inconsistenti sotto il profilo giuridico (quello sulla applicazione di interessi usurari).

Orbene, a tali conclusioni dovrebbe conseguire, in applicazione del principio di soccombenza, la condanna dell'attore alla rifusione delle spese processuali in favore della convenuta ma anche quella ad una somma equitativamente determinata dal giudice secondo il disposto sopra esaminato.

Questo giudice dubita però della sua conformità alle norme costituzionali.

*I profili di incostituzionalità della norma.*

Per coglierli è necessario innanzitutto individuare la funzione della previsione.

Secondo un primo orientamento l'art. 96, comma 3, codice di procedura civile prevede una vera e propria pena pecuniaria, poichè la sua applicazione prescinde sia dalla domanda di parte che dalla prova del danno determinato dalla condotta processuale dell'avversario (in questo senso *cf.*: Cassazione civ., sez. I, 30 luglio 2010, n. 17902; Cass. civ., sez. 11 febbraio 2014, n. 3003; Cass. civ., sez. III, 14 ottobre 2016, n. 20732; Cassazione civ., sez. III, 29 settembre 2016, n. 19285; Cassazione civ., sez. V, 14 settembre 2016, n. 18057; Cassazione civ., sez. III, 21 luglio 2016, n. 15017; Cassazione civ., sez. lav., 19 aprile 2016, n. 7726; Cassazione civ., sez. I, 8 febbraio 2017, n. 3311; Cassazione 8 gennaio 2018, n. 182).

Secondo un altro indirizzo, la condanna officiosa per responsabilità processuale aggravata, assolve ad una funzione punitivo-indennitaria dell'abuso del processo civile o amministrativo, essendo diretta da un lato a sanzionare e prevenire le liti temerarie e dall'altro ad indennizzare la parte vittoriosa del pregiudizio subito per essere stata coinvolta in un giudizio che non avrebbe dovuto essere promosso.

Costituisce espressione assai significativa di tale orientamento la pronuncia 23 giugno 2016, n. 152 della Corte costituzionale che allude in più passi alla natura ibrida dell'istituto, evidenziando a tal fine che:

esso assolve ad una funzione esclusivamente o prevalentemente sanzionatoria;

non ha natura esclusivamente risarcitoria poichè tutela un interesse che trascende, o non è, comunque, esclusivamente, quello della parte vittoriosa in giudizio;

analoga funzione sanzionatoria e, al contempo, indennitaria, è ravvisabile nella condanna del ricorrente (o resistente) in Cassazione, con colpa grave, prevista dall'abrogato art. 385, comma 4, codice di procedura civile che prevedeva che: «Quando pronuncia sulle spese, anche nelle ipotesi di cui all'art. 375, la Corte, anche d'ufficio, condanna, altresì, la parte soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma, equitativamente determinata, non superiore al doppio dei massimi tariffari, se ritiene che essa ha proposto il ricorso o vi ha resistito anche solo con colpa grave».

Rientra a pieno titolo nell'orientamento in esame anche la recentissima pronuncia della Cassazione civile a sezioni unite, 5 luglio 2017, n. 16601, che ha riconosciuto la natura polifunzionale della tutela risarcitoria, poichè essa può assolvere una funzione sanzionatoria, oltre a quella compensativa, e, al contempo, ha incluso la condanna ex art. 96, terzo comma codice di procedura civile, tra le ipotesi, contemplate nel nostro ordinamento, di rimedi risarcitori con funzione non riparatoria o almeno non esclusivamente riparatoria, ma sostanzialmente, o congiuntamente, sanzionatoria (i c.d. danni punitivi).

La predetta concorrente finalità, secondo la Suprema Corte, è però ammissibile solo se la fattispecie risarcitoria disciplinata in termini sufficientemente dettagliati da permettere di prevederne le conseguenze anche quantitative e ciò, deve ritenersi, al fine di garantire effettività alla tutela riparatoria.

Sul punto ha infatti osservato che: «Ogni imposizione di prestazione personale esige una “intermediazione legislativa”, in forza del principio di cui all'art. 23 Cost., (correlato agli articoli 24 e 25), che pone una riserva di legge quanto a nuove prestazioni patrimoniali e preclude un incontrollato soggettivismo giudiziario» (così testualmente la sentenza n. 16601/2017).

Da tale premessa consegue, in concreto, che, sempre per usare le medesime parole delle Sezioni Unite, a livello normativo «deve esservi precisa perimetrazione della fattispecie (tipicità) e puntualizzazione dei limiti quantitativi delle condanne irrogabili (prevedibilità)».

Tipicità e prevedibilità costituiscono, pertanto, i presupposti indefettibili affinché la componente afflittiva del risarcimento possa essere contemplata nell'ordinamento giuridico.

Orbene, tali principi vengono in rilievo anche qualora si aderisca all'orientamento che attribuisce alla condanna ai sensi dell'art. 96, terzo comma, codice di procedura civile una funzione esclusivamente sanzionatoria e la norma, valutata alla luce di essi, risulta in contrasto con i parametri costituzionali sopra citati.



Infatti se le condotte che integrano responsabilità processuale aggravata paiono, ad avviso di questo giudice, per le ragioni già dette, sufficientemente determinate, mediante il richiamo all'elemento soggettivo che deve connotarle, non altrettanto può dirsi per le conseguenze di esse. La norma infatti non contempla limiti quantitativi minimi e massimi che, se devono essere prevedibili e prefissati ex ante per i danni punitivi, a maggior ragione devono esserlo per le pene private.

Del resto appare evidente la difformità sul punto tra il disposto dell'art. 96, terzo comma, codice di procedura civile e la norma che costituisce, indubbiamente, il suo antecedente, ovvero l'art. 385, comma 4, codice di procedura civile, abrogato dalla legge n. 69/2009.

Quest'ultimo infatti stabiliva un contenimento del massimo della condanna nel doppio dei massimi tariffari e, se quel limite, o altro simile, fosse stato previsto anche per il quantum della pronuncia ai sensi dell'art. 96, terzo comma, codice di procedura civile, essa sarebbe stata immune dalle censure qui svolte.

Va anche evidenziato come l'attuale formulazione della norma determini una estrema incertezza in ordine all'entità della condanna adottabile, tenuto conto che nella prassi sono stati individuati vari criteri per quantificarla.

Infatti secondo un indirizzo occorre far riferimento, a tal fine, ad una percentuale del valore della controversia (Trib. Milano, sez. VIII, 13 giugno 2012); secondo altra opinione la somma può essere parametrata all'indennizzo da irragionevole durata del processo (Trib. Roma, 18 ottobre 2006; Tribunale Milano, 22 marzo 2006; Tribunale Modena, 24 aprile 2009, Cassazione, sez. II, 18 febbraio 2011, n. 3993), mentre secondo un ulteriore indirizzo è determinabile in una percentuale della somma liquidata in concreto a titolo di spese di lite, esclusi gli accessori (Trib. Pordenone, 18 marzo 2011; Tribunale Milano, 25 novembre 2014; Tribunale Milano 21 ottobre 2014; Tribunale Padova 10 marzo 2015 e nella giurisprudenza di legittimità, tra le altre, Cassazione civ. sez. 30 novembre 2012, n. 21570).

Non va poi trascurato che alcune decisioni, pur adducendo a condanne per lite temeraria di importo elevato, non utilizzano un criterio oggettivo per tale quantificazione. Così, ad esempio, Cassazione, sez. III civile, 29 settembre 2016, n. 19285, ha affermato come l'unico limite al quantum della sanzione sia costituito dalla equità, da intendersi come sinonimo di ragionevolezza.

È evidente, ad avviso di questo giudice, come questa difformità di soluzioni, e la conseguente, evidente disparità di trattamento per situazioni che possono risultare analoghe, finisca per pregiudicare la funzione deterrente dell'istituto, risultando impossibile, a fronte di essa, valutare preventivamente le conseguenze economiche della proposizione di una causa temeraria.

È altrettanto evidente che i limiti quantitativi mancanti non possono essere recuperati in via interpretativa poiché la fissazione di essi compete al legislatore.

La norma risulta quindi in contrasto con gli articoli 23 e 25, comma 2, Cost., che, come chiarito dalla pronuncia della Cassazione a sezioni unite n. 16601/2017, costituiscono i parametri ai quali soggiace ogni imposizione di una prestazione personale.

*P.Q.M.*

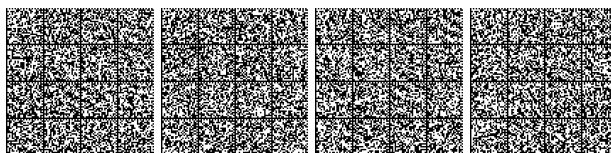
*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 96, terzo comma, codice di procedura civile, nella parte in cui non prevede l'entità minima e quella massima della somma oggetto della condanna, per contrasto con gli articoli 23 e 25, comma 2, Cost.;*

*rimette gli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale e dispone la sospensione del procedimento in attesa della decisione nel giudizio ad quem;*

*ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, al presidente della Camera dei deputati e al presidente del Senato della Repubblica.*

Verona, 23 gennaio 2018

*Il Giudice: VACCARI*





## N. 182

*Ordinanza del 5 luglio 2018 della Commissione tributaria provinciale di Parma sul ricorso proposto da Società Italiana Costruzioni Tecnologiche S.r.l. contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Parma*

**Imposte e tasse - Deducibilità dell'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali, ai fini della determinazione del reddito d'impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni, nella misura del 20 per cento.**

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 14.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI PARMA

## SEZIONE 1

riunita con l'intervento dei signori:

Cavani Italo, Presidente;

Volpi Marco Albino, relatore;

Rocca Giovanni, giudice;

ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 458/2016 depositato il 10 novembre 2016;

Avverso diniego rimborso IRES-Altro 2012; avverso diniego rimborso IRES-Altro 2013; avverso diniego rimborso IRES-Altro 2014;

Contro Agenzia Entrate Direzione provinciale Parma;

proposto dal ricorrente: Società Italiana Costruzioni Tecnologiche S.r.l. viale Monastir km 7,900 - 09028 Sestu (CA), difeso da: Zambello Giuseppe, viale Tanara, 3 - 43121 Parma.

Premesso che questo Collegio ritiene che la questione di illegittimità costituzionale sollevata dalla difesa ricorrente per contrasto tra l'art. 14 del decreto legislativo n. 23/2011, che prevede la deducibilità parziale al 20% dell'IMU dal reddito rilevante ai fini IRES/IRPEF, con l'art. 53 Cost. sia rilevante e non manifestamente infondata;

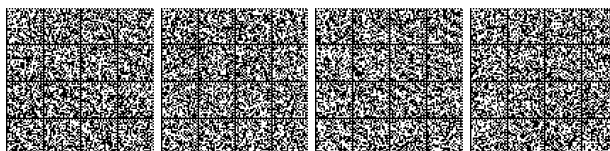
Quanto alla sommaria delibazione di fondatezza della questione di legittimità costituzionale, questo Collegio ritiene che l'eccezione non sia manifestamente infondata;

Infatti, la parziale indeducibilità dell'IMU dalla base imponibile ai fini IRES/IRPEF confligge, con tutta evidenza, con il principio di capacità contributiva espresso dall'art. 53 Cost. atteso che l'IRES/IRPEF finisce per gravare, non già su di un reddito netto e realmente indicativo della capacità contributiva, bensì su di un reddito lordo e fittiziamente attribuito al contribuente, per effetto della mancata deduzione dell'IMU già versata;

la forfetizzazione di costi «può essere uno strumento per consentire al fisco e al contribuente di accertarli con maggiore correttezza e facilità, nel rispetto del principio di certezza del diritto», ma «non consente al legislatore di allontanarsi in misura rilevante dalla realtà reddituale»;

la parziale deduzione dall'imponibile IRES/IRPEF del 20% dell'IMU pagata, introdotta dal legislatore con l'art. 14 del decreto legislativo n. 23/2011 al fine di evitare le censure di illegittimità costituzionale, «non fondandosi su alcun collegamento aritmetico o logico, diretto o indiretto, sia pur vago, fra deduzione forfetaria e deduzione analitica» non vale a dissipare i dubbi di legittimità costituzionale «ma anzi fa cadere in sospetto di incostituzionalità anche la norma sopravvenuta», in quanto il forfait operato dal legislatore «pare arbitrario, mancando qualsiasi collegamento con la realtà che si vuole forfetizzare»;

la rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale appare evidente atteso che la decisione della presente controversia non può prescindere dall'applicazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 23/2011;



*P.Q.M.*

*Sospende il presente giudizio e contestualmente;*

*dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*manda alla segreteria per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione ai presidenti delle due Camere.*

Così deciso in Parma, il 17 aprile 2018

*Il Presidente:* CAVANI

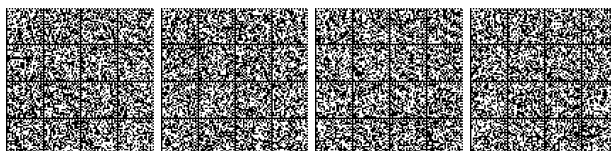
*Il giudice relatore:* VOLPI

18C00268

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-051) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

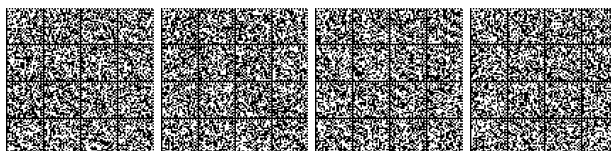
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.





€ 5,00

