

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 26

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 28 giugno 2017

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

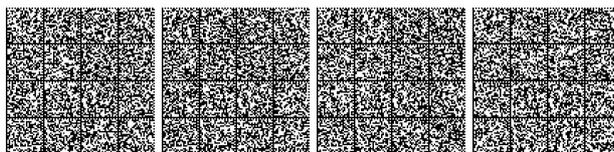
- N. **142.** Sentenza 5 aprile - 21 giugno 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina - Trattamento sanzionatorio - Previsione di pena pecuniaria in misura fissa.
 – Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 12, commi 3 e 3-ter..... Pag. 1
- N. **143.** Sentenza 9 maggio - 21 giugno 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Monitoraggio e ricognizione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge n. 183 del 1987 - Destinazione delle risorse disponibili per l'esonero contributivo degli imprenditori che assumono lavoratori a tempo indeterminato.
 – Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, commi 109 e 110..... Pag. 6
- N. **144.** Ordinanza 24 maggio - 21 giugno 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati tributari - Omessa dichiarazione dell'imposta sul valore aggiunto [IVA] - Soglia di punibilità di euro 77.468,53 per i fatti commessi fino al 17 settembre 2011.
 – Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 5..... Pag. 18
- N. **145.** Ordinanza 24 maggio - 21 giugno 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Responsabilità amministrativa e contabile - Esercizio dell'azione di risarcimento del danno all'immagine conseguente ai soli reati contro la pubblica amministrazione di cui al Capo I, titolo II, libro II del codice penale.
 – Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini) - convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 - art. 17, comma 30-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), n. 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141..... Pag. 21
- N. **146.** Ordinanza 24 maggio - 21 giugno 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico - Ruolo speciale ad esaurimento per i dipendenti a tempo indeterminato delle soppresses Comunità montane - Inclusione, nello stesso, anche di dipendenti a tempo determinato.
 – Legge della Regione Basilicata 24 settembre 2015, n. 41 (Disposizioni in tema di organizzazione amministrativa regionale), art. 2, comma 1..... Pag. 23



- N. 147. Sentenza 23 maggio - 23 giugno 2017
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Previdenza - Decorrenza retroattiva della ricongiunzione onerosa verso il regime dell'assicurazione generale obbligatoria dei contributi versati presso gestioni alternative.
- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) - convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 - art. 12, comma 12-*septies*. Pag. 25
- N. 148. Sentenza 4 aprile - 23 giugno 2017
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Previdenza - Provvedimenti di liquidazione definitiva del trattamento di quiescenza - Errore commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione - Rettifica da parte degli enti o fondi erogatori.
- Legge 3 maggio 1967, n. 315 (Miglioramenti al trattamento di quiescenza della Cassa per le pensioni ai sanitari e modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), art. 26; decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), artt. 204 e 205. Pag. 31

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 41. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 maggio 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2013.
- Legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare), intero testo e artt. 1, commi 1 e 2, 8, 9, 10, 11 e 12. Pag. 39
- N. 90. Ordinanza del Tribunale di Verona del 16 gennaio 2017
Procedimento civile - Passaggio dal rito ordinario al rito speciale - Mancata previsione, in caso di introduzione con rito ordinario di una causa soggetta al rito speciale e di conseguente mutamento del rito, che gli effetti sostanziali e processuali della domanda si producano secondo le norme del rito ordinario, seguito fino alla trasformazione.
- Codice di procedura civile, art. 426 Pag. 42
- N. 91. Ordinanza del Tribunale di Teramo del 7 marzo 2017
Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Competenza per materia - Previsione della competenza del giudice di pace per il delitto di cui all'art. 582 cod. pen., limitatamente alle fattispecie di cui al secondo comma perseguibili a querela di parte, ad esclusione dei fatti commessi contro uno dei soggetti elencati dall'art. 577, secondo comma, cod. pen. ovvero contro il convivente - Mancata previsione, con specifico riferimento all'ipotesi aggravata di cui all'art. 577, primo comma, n. 1, cod. pen., dell'esclusione della competenza del giudice di pace anche per i fatti commessi contro il discendente naturale.
- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), art. 4, comma 1, lett. a), come modificato dall'art. 2, comma 4-*bis*, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119. Pag. 46

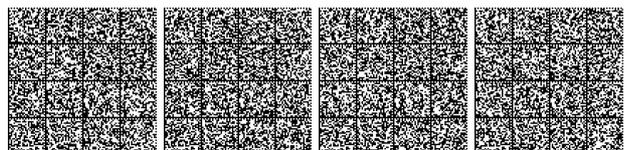


N. 92. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia del 31 gennaio 2017

Previdenza e assistenza - Pensione privilegiata ordinaria - Abrogazione dell'istituto.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 6.....

Pag. 52





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 142

Sentenza 5 aprile - 21 giugno 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina - Trattamento sanzionatorio - Previsione di pena pecuniaria in misura fissa.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 12, commi 3 e 3-ter.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 3 e 3-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Ragusa, nel procedimento penale a carico di J. J. e M.L. J., con ordinanza del 21 aprile 2016, iscritta al n. 136 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2016.

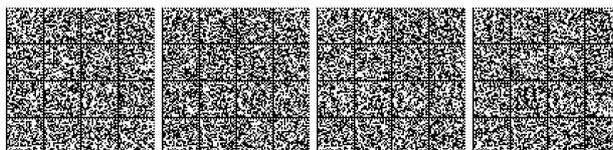
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 5 aprile 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 21 aprile 2016 (r.o. n. 136 del 2016), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Ragusa ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 3 e 3-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

In particolare, il giudice *a quo* ritiene che la disposizione censurata, nella parte in cui prevede sanzioni pecuniarie fisse per il delitto di procurato ingresso illegale di cittadini stranieri nel territorio dello Stato (segnatamente nella misura di una somma per ogni persona trasportata pari a euro 15.000 di multa, nell'ipotesi base, e a euro 25.000 di multa, nell'ipotesi aggravata), stabilisca pene edittali irragionevoli e contrarie alla finalità rieducativa della pena, come tali in violazione dei citati art. 3 e 27 Cost., in quanto non ne consente l'individualizzazione in maniera proporzionata.



1.1.- In punto di rilevanza, il rimettente precisa di essere investito della richiesta di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, concordata dalle parti nella misura di anni due di reclusione ed euro 1.000.000 di multa per l'imputato J. J. e anni due di reclusione ed euro 700.000 di multa per l'imputato M.L. J., in entrambi i casi subordinata alla sospensione condizionale.

Osserva il giudice che le circostanze desumibili dal verbale di fermo e dalle parziali ammissioni dell'imputato J. J. consentono di ritenere corretta la qualificazione giuridica del fatto e l'applicazione e comparazione delle circostanze, senza quindi che si debba pronunciare sentenza di proscioglimento.

La ritenuta incongruità della pena concordata, ad avviso del rimettente, non deriva però dalla volontà delle parti, bensì dalla comminatoria in misura fissa delle sanzioni pecuniarie in esame, quale prevista dalle citate disposizioni: da qui la rilevanza del dubbio di legittimità costituzionale nel procedimento *a quo*.

1.2.- In punto di non manifesta infondatezza il giudice osserva che deve ritenersi in primo luogo violato il fondamentale canone di ragionevolezza della pena, inteso come «declinazione naturale del principio di uguaglianza» ai sensi dell'art. 3 Cost.

Secondo il rimettente, dalla giurisprudenza costituzionale al riguardo (vengono citate la sentenza n. 50 del 1980 e la ordinanza n. 547 del 2002, *recte* n. 475 del 2002) dovrebbero trarsi due principi: le pene fisse, per la loro intrinseca e connaturata inidoneità a essere adeguate a tutte le fattispecie concrete, sarebbero incompatibili con il sistema della pena quale delineato dalla Costituzione; per decidere la natura, fissa o variabile, della pena dovrebbe aversi riguardo all'intero trattamento sanzionatorio previsto dal legislatore per ciascuna fattispecie incriminatrice.

L'applicazione dei suddetti principi alla pena prevista dalla disposizione censurata ne evidenzerebbe la radicale illegittimità, in quanto sarebbe previsto un automatismo sanzionatorio che non permette di adeguare la pena alla personalità dell'autore del fatto e al caso concreto, attesa anche l'estrema diversificazione delle fattispecie sussumibili nel delitto contestato di cui all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, quale già evidenziata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 331 del 2011, allorché ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-*bis*, dello stesso decreto relativamente alla presunzione di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere in riferimento ai medesimi reati di cui oggi si contesta la legittimità costituzionale della pena.

In particolare, ad avviso del rimettente, sarebbe enorme la diversità di ruoli e di disvalore delle condotte di chi organizza il traffico di esseri umani, da un lato, e di chi si presta a condurre un'imbarcazione improvvisata, mettendo a rischio la propria e l'altrui incolumità, dall'altro; sicché trattare allo stesso modo condotte dissimili apparirebbe irragionevole e contrastante con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Un ulteriore profilo di irragionevolezza viene poi desunto dalla norma generale espressa dall'art. 24 del codice penale, secondo cui la pena della multa deve essere individuata all'interno di un intervallo edittale che varia da un minimo di euro 50 a un massimo di euro 50.000. Rispetto a tale norma generale, la pena prevista in forma fissa per ciascuna persona trasportata determina una irragionevole sperequazione rispetto ai parametri elastici di qualsiasi pena pecuniaria, che sarebbe ancor più ingiustificata e inspiegabile rispetto alle condotte oggetto di contestazione.

La previsione in misura fissa della pena pecuniaria impedirebbe inoltre al giudice di operare quel necessario adeguamento della sanzione alle condizioni economiche del reo stabilito dall'art. 133-*bis* cod. pen., che consente di elevare la pena sino al triplo, quando il massimo risulti inefficace, o di diminuirla fino a un terzo quando sia eccessivamente gravosa. Infatti, secondo il giudice *a quo*, il divieto di bilanciamento previsto dall'art. 12, comma 3-*quater*, del medesimo testo unico non consentirebbe all'imputato J. J. di poter utilizzare neppure tale strumento di individualizzazione della pena pecuniaria.

Altri profili di irragionevolezza vengono poi desunti dal confronto con le pene previste per condotte considerate assimilabili a quelle incriminate dal citato art. 12, comma 3: segnatamente l'art. 3, numero 6), della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), che punisce con la reclusione da due a sei anni e con la multa da 258 a 10.329 euro chi induce a recarsi in altro Stato, o agevola la partenza di una persona, al fine di sfruttarne la prostituzione. Quest'ultima finalità è, invero, prevista come aggravante (dall'art. 12, comma 3-*ter*, lettera *a*), del citato testo unico sull'immigrazione) del reato di cui al precedente comma 3 e, secondo il rimettente, la distanza delle pene previste per condotte analoghe, quali quelle appena citate, evidenzerebbe un ulteriore elemento di irragionevolezza, non giustificabile neppure dal fatto che si tratta di fattispecie a tutela di beni giuridici diversi.

1.3.- Il giudice *a quo* ritiene altresì che sia violato l'art. 27 Cost., in quanto la pena pecuniaria in misura fissa viene irrogata solo in ragione della sussunzione del fatto nella norma incriminatrice, a prescindere dalla gravità del fatto medesimo e dall'intensità del dolo, quale manifestata dalla condotta e dalle concrete modalità della sua realizzazione. In tal modo, non verrebbe salvaguardata alcuna delle istanze (retributive o di prevenzione generale o speciale) sottese, secondo Costituzione (vengono citate le sentenze n. 322 del 2007, n. 313 del 1990 e n. 364 del 1988), all'irrogazione della pena al colpevole.



1.4.- Conclude, infine, il rimettente sostenendo che l'eventuale accoglimento delle sollevate questioni di legittimità costituzionale comporterebbe di necessità l'illegittimità derivata anche dei commi 1 e 3-*quater* del medesimo art. 12, che analogamente prevedono misure o aumenti di pena in misura fissa.

2.- Con atto depositato il 6 settembre 2016 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili o infondate.

Secondo l'interveniente, la ragionevolezza della pena ex art. 3 Cost. dovrebbe giudicarsi non attraverso la considerazione della sola pena pecuniaria, ma mediante la valutazione complessiva di questa con la pena detentiva variabile, prevista in modo congiunto e non alternativo alla prima. Parimenti, si sarebbe dovuto considerare il complessivo sistema sanzionatorio previsto dall'art. 12 in esame, che presenta ventisei articolazioni, nelle quali si dimostrerebbe l'attenzione apprestata dal legislatore nell'individuare le diverse fattispecie e le pene per ciascuna previste, nonché gli aggravamenti e le diminuzioni delle sanzioni di volta in volta irrogate.

Neppure potrebbe ritenersi violato l'art. 27 Cost., in quanto la finalità rieducativa della pena non sarebbe esclusa dalla severità della sanzione quando questa sia giustificata dalla gravità delle condotte, tenendo altresì presente che detta finalità può essere recuperata anche in sede esecutiva attraverso la concessione di benefici sia penali, sia penitenziari.

In definitiva, aggiunge l'Avvocatura generale dello Stato, le questioni potrebbe pure ritenersi inammissibili, implicando valutazioni di politica criminale, per loro natura rimessi alla discrezionalità legislativa.

3.- Con memoria depositata il 13 marzo 2017 l'interveniente ha ribadito le ragioni a sostegno dell'inammissibilità e dell'infondatezza delle questioni sollevate dal rimettente. Rimarca, in particolare, che l'inammissibilità delle proposte questioni si dovrebbe affermare anche in considerazione della mancata esplorazione, da parte del giudice rimettente, degli istituti del diritto penale, segnatamente il concorso formale e la continuazione, che consentirebbero comunque una graduazione della pena.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 21 aprile 2016, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Ragusa ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 3 e 3-*ter*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui prevede sanzioni pecuniarie fisse per il delitto di procurato ingresso illegale di cittadini stranieri nel territorio dello Stato: segnatamente nella misura di una somma per ogni persona trasportata pari a euro 15.000 di multa, nell'ipotesi base di cui al comma 3, e a euro 25.000 di multa, nell'ipotesi aggravata di cui al comma 3-*ter*.

1.1.- Il rimettente dubita che tali previsioni violino l'art. 3 della Costituzione, sotto diversi profili.

In primo luogo, esse prevederebbero un automatismo sanzionatorio irragionevole, che non permetterebbe di adeguare la misura della pena alla personalità dell'autore del fatto e al caso concreto, attesa anche l'estrema diversificazione delle fattispecie sussumibili nelle disposizioni citate.

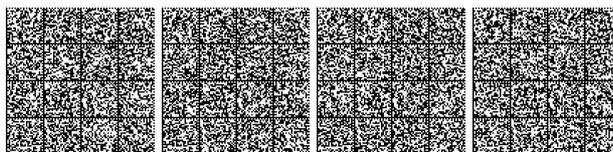
La pena fissa determinerebbe, poi, una irrazionale sperequazione rispetto ai parametri elastici di qualsiasi pena pecuniaria, quali stabiliti dall'art. 24 del codice penale, e non consentirebbe al giudice di operare quel necessario adeguamento della sanzione alle condizioni economiche del reo, come previsto dall'art. 133-*bis* cod. pen.

Le disposizioni censurate stabilirebbero, inoltre, pene sproporzionate, più severe rispetto a quelle previste per condotte analoghe dall'art. 3, numero 6), della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui).

1.2.- Secondo il giudice *a quo* sarebbe altresì violato l'art. 27 Cost., in quanto la pena pecuniaria in misura fissa prescinderebbe dalla gravità del fatto e dall'intensità del dolo, non salvaguardando così alcuna delle istanze (retributive, di prevenzione generale o speciale) sottese, secondo Costituzione, all'irrogazione al colpevole della pena.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto nel giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito l'inammissibilità delle questioni.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il rimettente non avrebbe esplorato la possibile applicazione di istituti di parte generale del codice penale - segnatamente la continuazione e il concorso formale di reati - che avrebbero consentito quell'individualizzazione della pena, la cui pretesa mancanza egli ha posto a fondamento delle censure di illegittimità costituzionale. Inoltre, le questioni sarebbero inammissibili perché poste in relazione a scelte normative frutto dell'esercizio, non arbitrario e non irragionevole, della discrezionalità legislativa.



3.- Entrambe le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

3.1.- Con riferimento alla omessa considerazione della continuazione e del concorso formale, occorre osservare che tali istituti di parte generale disciplinano sì il trattamento sanzionatorio, fissandone i tetti massimi e le modalità applicative in modo da impedire un aumento eccessivo della pena; tuttavia, essi riguardano solo le ipotesi di cumulo delle pene dovute a condotte che integrano più reati. Il rimettente, invece, ravvisa un vizio del trattamento sanzionatorio, indipendentemente dalla possibilità che l'azione dia luogo a una pluralità di reati, ciascuno con la propria pena, e dagli eventuali aumenti che possano conseguire alla loro applicazione cumulativa. Pertanto, l'omessa considerazione dei due citati istituti di carattere generale non determina alcuna carenza di motivazione, né assurge a vizio di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale.

Del resto, la preoccupazione centrale del rimettente, che attraversa tutti i profili delle questioni sollevate, è focalizzata sulla impossibilità, implicita nella disposizione censurata, di adeguare la pena alla concretezza del fatto e alla personalità del suo autore. Proprio in tale prospettiva, l'ordinanza di rimessione esamina le possibilità di adeguamento della pena pecuniaria mediante la concessione di attenuanti (in particolare, delle attenuanti generiche ai sensi dell'art. 62-bis cod. pen.) o attraverso le diminuzioni applicabili per le condizioni economiche del reo, di cui all'art. 133-bis cod. pen. L'ordinanza di rimessione non presenta, dunque, le carenze lamentate dall'Avvocatura generale dello Stato.

3.2.- Quanto alla seconda eccezione di inammissibilità, incentrata sull'ampio margine di discrezionalità che deve essere riservato al legislatore in materia di determinazione della misura della pena, deve osservarsi che il rimettente ha censurato la manifesta arbitrarietà e irragionevolezza della disciplina sanzionatoria, adducendo ampie argomentazioni e mostrando piena consapevolezza della giurisprudenza consolidata di questa Corte, secondo la quale le valutazioni sulla dosimetria della pena sono assoggettate al giudizio di legittimità costituzionale solo a fronte di scelte palesemente arbitrarie del legislatore che, per la loro manifesta irragionevolezza, evidenzino un uso distorto della discrezionalità a esso spettante (*ex multis* sentenze n. 236, n. 148 e n. 23 del 2016, n. 81 del 2014, e n. 394 del 2006; ordinanze n. 249 e n. 71 del 2007, n. 169 e n. 45 del 2006).

L'Avvocatura generale dello Stato, quindi, nel prospettare l'inammissibilità delle questioni, invero finisce per contestare la fondatezza delle argomentazioni del rimettente, adducendo considerazioni che attengono al merito delle questioni sollevate e che, pertanto, in tale sede debbono essere esaminate.

4.- Nel merito le questioni non sono fondate.

4.1.- In ordine alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost., non è ravvisabile alcun profilo di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà del trattamento sanzionatorio previsto dell'art. 12, commi 3 e 3-ter, del decreto legislativo n. 286 del 1998.

Il rimettente lamenta che le disposizioni censurate prevedano pene pecuniarie «fisse», tali da non consentire quell'individualizzazione della pena che rappresenta il «volto costituzionale» del sistema penale (sentenza n. 50 del 1980).

Deve tuttavia osservarsi che le sanzioni stabilite dall'impugnato art. 12, commi 3 e 3-ter, per il delitto di procurato ingresso illegale di cittadini stranieri, non sono «fisse», ma «proporzionali».

L'art. 27 cod. pen. distingue nettamente le due ipotesi: «[l]a legge determina i casi nei quali le pene pecuniarie sono fisse e quelli in cui sono proporzionali», soggiungendo che «[l]e pene pecuniarie proporzionali non hanno limite massimo».

Le norme censurate, diversamente da quanto ritenuto dal giudice rimettente, rientrano nella seconda ipotesi. Le pene pecuniarie ivi previste, infatti, non sono stabilite in misura predeterminata, invariabile e insensibile alle circostanze di fatto, ma, al contrario, sono commisurate alla gravità di queste ultime. Il legislatore ha prescritto un metodo di computo della multa basato sulla moltiplicazione di un importo fisso per un coefficiente variabile, costituito dal numero di cittadini stranieri di cui il soggetto responsabile ha procurato l'ingresso illegale nel territorio italiano.

La struttura delle pene pecuniarie oggetto del presente giudizio è, dunque, di tipo «proporzionale» e si distingue da quella delle pene «fisse» poiché la sua misura è correlata alla fattispecie concreta e al grado di offensività della stessa, a sua volta calcolata in ragione del numero di persone coinvolte, proprio per assicurare la sua modulazione aderente ai principi di ragionevolezza e di proporzione desumibili dagli artt. 3 e 27 Cost.

Tali precisazioni rendono, pertanto, inconferente la giurisprudenza costituzionale formatasi sulle pene «fisse» in senso proprio, richiamata dal rimettente a sostegno delle questioni di legittimità costituzionale dedotte nel presente giudizio.

4.2.- La giurisprudenza costituzionale pertinente è, invece, quella relativa alle pene pecuniarie «proporzionali», le quali, in quanto commisurate alla gravità dell'offesa, si accordano - in linea generale - ai principi di uguaglianza, legalità, personalità e individualizzazione della pena e rispondono alle prescrizioni dell'art. 27 Cost., il quale esige che le pene tendano alla rieducazione del condannato (sentenze n. 167 del 1971 e n. 15 del 1962; ordinanze n. 91 del 2008, n. 475 del 2002 e n. 200 del 1993).



La proporzionalità della pena pecuniaria consente di evitare inaccettabili “livellamenti sanzionatori”, che contrasterebbero con il principio di individualizzazione della pena, insito nell’ordinamento costituzionale (sent. n. 50 del 1980). Neppure la mancanza di un tetto massimo alla multa applicabile risulta incompatibile con i richiamati principi costituzionali posti a presidio della ragionevole entità della pena. Vero è che la previsione di un tale limite massimo consentirebbe di evitare l’irrogazione di sanzioni eccessivamente elevate; ma è altresì vero che essa potrebbe pregiudicare l’effetto dissuasivo della sanzione pecuniaria nei casi in cui commettere il reato risulta vantaggioso e profittevole sul piano economico, anche a rischio di subire la sanzione penale. Ciò rende ragione della previsione contenuta nell’art. 27 cod. pen., poco sopra richiamata - e peraltro non menzionata dal giudice *a quo* - secondo cui le pene proporzionali non hanno tetto massimo.

Naturalmente, neppure le pene pecuniarie «proporzionali» sfuggono al sindacato di legittimità costituzionale. Esse, infatti, come le altre sanzioni penali, potrebbero, in virtù dei parametri quantitativi e moltiplicativi previsti per i singoli casi, imporre un eccessivo e irragionevole sacrificio pecuniario, per ciò stesso censurabile da questa Corte, chiamata a garantire l’osservanza dei principi costituzionali in ogni settore dell’ordinamento. L’eventuale illegittimità delle pene pecuniarie proporzionali non deriverebbe, però, dalla lamentata, ma insussistente, loro fissità strutturale; né si ricollegerebbe alla mancata previsione di un valore massimo; essa, semmai, potrebbe derivare dalla irragionevolezza o dalla sproporzione dei fattori da considerare nel computo della pena: del valore-base o dell’elemento moltiplicatore prescelti dal legislatore in relazione alla fattispecie di reato alla quale si devono applicare.

Il controllo sulla ragionevolezza e sulla proporzionalità dei fattori che determinano l’entità della pena rappresenta, dunque, il contenuto del sindacato di costituzionalità che questa Corte è chiamata a effettuare anche nel presente giudizio.

4.3.- Nel solco di tale orientamento, va osservato che, sia il comma 3, sia il comma 3-ter del censurato art. 12, individuano, quali fattori da considerare nel computo della pena, elementi non irragionevoli, pertinenti e adeguati alla gravità del reato di procurato ingresso illegale dello straniero nel territorio dello Stato: nell’ipotesi base, di cui al comma 3, la multa si calcola in ragione di 15.000 euro per ogni persona trasportata; nelle ipotesi aggravate di cui al comma 3-ter, l’entità si eleva a 25.000 euro per ogni persona.

Deve osservarsi, in particolare, che le disposizioni denunciate sono volte anzitutto, anche se non esclusivamente, a tutelare le persone trasportate, che spesso versano in stato di bisogno, anche estremo. Ne consegue che il numero delle persone coinvolte - individuato come moltiplicatore variabile della pena pecuniaria - appare idoneo a rappresentare la misura del disvalore espresso dalla condotta tenuta in concreto, considerato che si tratta di reati lesivi della dignità di ciascuna persona, oltre che di interessi generali.

Quanto al valore-base della multa, gli importi fissati non esorbitano in modo manifestamente irragionevole dalla discrezionale determinazione delle sanzioni da parte del legislatore, dal momento che i beni giuridici tutelati non si limitano a quelli dell’ordine pubblico e della sicurezza dei confini, ma abbracciano anche i diritti fondamentali delle persone trasportate o illegalmente introdotte nel territorio dello Stato italiano, le quali non di rado sono esposte a pericolo di vita e di incolumità fisica nonché a trattamenti inumani e degradanti, a scopo di profitto.

Si deve, perciò, escludere quella evidente irragionevolezza o arbitrarietà della scelta legislativa sulla misura della pena che può giustificare l’esercizio dei poteri di annullamento della Corte costituzionale.

4.4.- Ciò precisato, va altresì osservato che il complessivo trattamento sanzionatorio, previsto dai censurati commi 3 e 3-ter dell’art. 12, è composto da una pena pecuniaria proporzionale e da una detentiva variabile, che il rimettente trascura.

In proposito, si deve ribadire il costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte che ha escluso l’illegittimità delle pene pecuniarie fisse, se accanto a esse il legislatore ha previsto pene detentive dotate di una forbice edittale di ampiezza significativa, da irrogare congiuntamente alle prime (ordinanze n. 91 del 2008 e n. 475 del 2002). Tali principi valgono, a maggior ragione, quando a essere accompagnate da pene detentive modulabili sono le sanzioni pecuniarie proporzionali, come quelle prescritte dalle disposizioni in esame, che a differenza di quelle fisse sono di per se stesse caratterizzate da un certo grado di variabilità in ragione dell’offensività del fatto.

Nella specie, la reclusione da cinque a quindici anni (comminata dal comma 3 del citato art. 12), aumentata da un terzo alla metà nel caso delle aggravanti previste dal comma 3-ter della stessa disposizione, costituisce un intervallo edittale che assicura un ragionevole spazio alla valutazione discrezionale del giudice, al quale è così consentito di ponderare aspetti ulteriori rispetto al dato strettamente quantitativo del numero delle persone illegalmente trasportate, al fine di pervenire ad una adeguata individualizzazione del trattamento sanzionatorio.

Per tali ragioni, non può ritenersi sussistente alcun vulnus ai principi costituzionali di ragionevolezza e proporzionalità delle pene.



4.5.- Né conduce a diverse conclusioni il confronto, prospettato dal giudice remittente, tra la disposizione censurata e l'art. 3, numero 6), della legge n. 75 del 1958 che punisce «chiunque induca una persona a recarsi nel territorio di un altro Stato o comunque in luogo diverso da quello della sua abituale residenza, al fine di esercitarvi la prostituzione ovvero si intrometta per agevolarne la partenza». Infatti, il giudice rimettente prospetta una comparazione asimmetrica e incongrua, ponendo a raffronto due fattispecie disomogenee: una fattispecie base - quella prevista dalla legge n. 75 del 1958 - e un'ipotesi aggravata - quella di cui all'art. 12, comma 3-ter, lettera a), del testo unico sull'immigrazione. Inoltre, nella suddetta ipotesi aggravata la persona trasportata si trova in situazione di illegalità, e quindi di maggiore vulnerabilità. Ciò che ragionevolmente giustifica il trattamento più severo o, comunque, diversificato rispetto alla fattispecie posta a raffronto.

4.6.- Per le ragioni sopra esposte non sono fondate neppure le censure relative alla violazione dell'art. 27 Cost., posto che tale violazione viene dedotta e fondata proprio sulla pretesa, ma in realtà inesistente, irragionevolezza e sproporzione della pena comminata dalle disposizioni censurate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 3 e 3-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Ragusa, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170142

N. 143

Sentenza 9 maggio - 21 giugno 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Monitoraggio e ricognizione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge n. 183 del 1987 - Destinazione delle risorse disponibili per l'esonero contributivo degli imprenditori che assumono lavoratori a tempo indeterminato.

– Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, commi 109 e 110.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 109 e 110, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promossi con ricorsi della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e della Regione Puglia, notificati il 29 febbraio 2016 ed il 29 febbraio-4 marzo 2016, depositati in cancelleria il 7 e l'8 marzo 2016 ed iscritti ai nn. 14 e 16 del registro ricorsi 2016.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2017 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

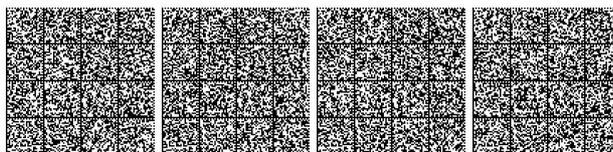
Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 29 febbraio 2016 e depositato il 7 marzo 2016 (reg. ric. n. 14 del 2016), la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, 117, primo comma, in relazione all'art. 33 del regolamento del Consiglio della Comunità europea n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006 (Disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione), 118, 119 e 120, secondo comma, della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale 10 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), all'art. 16, in combinato disposto con gli artt. 4, 5 e 6, e agli artt. 48, 49, 50 e 63 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), al principio pattizio e al principio di leale collaborazione, questione di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 1, commi 109 e 110, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

Le disposizioni censurate prevedono che:

«109. Entro il 31 marzo 2016 si provvede, con le procedure di cui all'articolo 4, comma 3, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, alla ricognizione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione (PAC), non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati. A tal fine, le amministrazioni titolari di interventi del PAC, approvati alla data di entrata in vigore della presente legge, inviano al sistema di monitoraggio nazionale, entro il 31 gennaio 2016, i dati relativi alle risorse impegnate e pagate per ciascuna linea di intervento.

110. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro il 30 aprile 2016 di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, è determinato l'ammontare delle risorse disponibili in esito alla ricognizione di cui al comma 109 ed è disposto l'utilizzo delle stesse per l'estensione dell'esonero contributivo di cui ai commi 178 e 179 alle assunzioni a tempo indeterminato effettuate nell'anno 2017 in favore dei datori di lavoro privati, operanti nelle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna, alle medesime condizioni previste dai predetti commi, eventualmente rimodulando la durata temporale e l'entità dell'esonero e comunque assicurando una maggiorazione della percentuale di decontribuzione e del relativo importo massimo per l'assunzione di donne di qualsiasi età, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi, in ragione delle risorse che si renderanno disponibili ai sensi del comma 109, la cui efficacia è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.».



2.- La parte ricorrente, in via preliminare, ricostruisce il contesto in cui le disposizioni impugnate si collocano, individuato nell'ambito dei fondi destinati al Piano di Azione Coesione (PAC). L'art. 1 della legge n. 208 del 2015, in particolare, prevede un monitoraggio e una ricognizione delle risorse non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati (comma 109) e, all'esito di tale ricognizione, una riallocazione delle risorse disponibili per destinarle al finanziamento dell'esonero contributivo in favore dei datori di lavoro privati nelle Regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna, con particolare riferimento all'impiego femminile (comma 110).

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, pertanto, ricostruisce il Piano di Azione Coesione quale strumento di programmazione avviato dal Governo italiano, d'intesa con la Commissione Europea, mediante l'accordo sottoscritto il 7 novembre 2011, per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali 2007-2013 e per recuperare i ritardi nell'uso di detti fondi strutturali. Il Piano definisce un'azione di cooperazione rafforzata tra le autorità europee, il Governo e le amministrazioni e prevede la costituzione di un "Gruppo di azione" con il compito di seguire i Piani di Azione Coesione, quale modalità di cooperazione rafforzata tra lo Stato membro e la Commissione europea.

Per assicurare il pieno e tempestivo utilizzo dei fondi PAC, l'art. 4, comma 3, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante «Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti», convertito nella legge 9 agosto 2013, n. 99, ha previsto che il Gruppo di azione proceda periodicamente, in collaborazione con le amministrazioni interessate, alla verifica dello stato di avanzamento dei singoli interventi e alle conseguenti rimodulazioni del Piano che si rendessero necessarie a seguito dell'attività di monitoraggio, anche mediante eventuali riprogrammazioni.

Sulla base di tali regole generali, nel 2012, la stessa Regione ricorrente ha concordato con il Governo l'adesione al Piano di Azione Coesione, confermata dal Presidente della Regione con nota del 7 dicembre 2012.

In seguito, la Commissione europea, in data 14 giugno 2013, ha acconsentito ad una modifica del Programma Operativo Regionale del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (POR FESR) a favore della riprogrammazione delle risorse per le iniziative del Programma Operativo Regionale del Fondo Sociale Europeo (FSE) sul programma esterno parallelo, richiedendo che la Regione procedesse ad un'unica notifica di modifica del POR FESR.

Il complesso degli interventi del Piano regionale è stato poi successivamente approvato dalla Giunta regionale con delibera del 21 marzo 2014, n. 515, con l'impegno finanziario di oltre 67 milioni di euro, derivanti dalla riduzione della quota nazionale del Fondo di rotazione del Programma «POR FESR 2007-2013 Obiettivo Competitività regionale e occupazione Friuli-Venezia Giulia».

Nella ricostruzione regionale, il Piano in parte proseguirebbe iniziative già avviate nel quadro del POR FESR, in parte finanzierebbe iniziative nuove, prevedendo diverse "azioni", ciascuna destinata al perseguimento di importanti obiettivi di politica sociale.

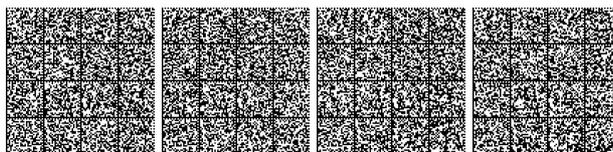
La difesa regionale sottolinea come il finanziamento del Piano sia già stato una prima volta ridotto dal legislatore statale. Precisamente, l'art. 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», come modificato dall'art. 7, comma 9-sexies, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali), convertito nella legge 6 agosto 2015, n. 125, ha previsto una "riprogrammazione" delle risorse del Fondo di rotazione, già destinate agli interventi del PAC, che dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze risultassero non ancora impegnate.

La parte ricorrente pone in evidenza, dunque, la nuova riprogrammazione dei fondi realizzata dalle disposizioni impugnate, che sarebbe preordinata alla revoca di fondi gestiti dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia per gli interventi previsti dal PAC nelle materie di sua competenza. Precisamente, la riduzione delle risorse del PAC sarebbe prevista dal comma 110 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, ma gli stessi obblighi di comunicazione e il relativo monitoraggio di cui al comma 109 sarebbero funzionali all'operazione di cui al comma successivo, ponendosi in posizione accessoria e servente rispetto al comma 110.

Le disposizioni impugnate, dunque, sarebbero collegate e nel loro insieme lesive delle competenze della Regione e, quindi, illegittime.

2.1.- In primo luogo, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce la violazione dell'autonomia finanziaria garantita dagli artt. 48, 49 e 50 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia e dall'art. 119 Cost., la violazione del principio pattizio, e, in subordine, del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma Cost.

Il PAC, infatti, frutto di uno specifico accordo tra il Governo e la Regione, costituirebbe una forma di finanziamento regionale, pienamente rientrante nel quadro previsto dagli artt. 48, 49 e 50 dello statuto di autonomia e dall'art. 119 Cost., in particolare nella parte in cui si prevede che, per provvedere a scopi determinati, che non rientrano nelle funzioni normali della Regione, e per l'esecuzione di programmi organici di sviluppo, lo Stato possa assegnare alla stessa speciali contributi (art. 50).



Il finanziamento del PAC, quindi, una volta deciso, entrerebbe a far parte della complessiva finanza regionale e l'accordo tra il Governo e la Regione per tale finanziamento costituirebbe applicazione del principio pattizio che regge i rapporti tra il Friuli-Venezia Giulia, quale Regione ad autonomia differenziata, e lo Stato. Tale principio, fondato su una pluralità di regole previste dallo statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, tra le quali la procedura concordata per la revisione delle regole del Titolo IV (art. 63, quinto comma) e la procedura prevista per le norme di attuazione (art. 65), troverebbe piena affermazione nella legislazione, in particolare nell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), nonché nella giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 155 e n. 19 del 2015).

La revoca unilaterale del finanziamento, quindi, sarebbe in contraddizione con il suddetto principio e, in ogni caso, lesiva del principio di leale collaborazione, in collegamento con l'art. 50 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, il quale non prevede che l'assegnazione di fondi alla Regione possa essere revocata ad nutum, in assenza di qualunque forma di interlocuzione.

2.2.- In secondo luogo, la parte ricorrente deduce la lesione: dell'art. 3 Cost., per violazione del principio di ragionevolezza, dell'affidamento e di certezza del diritto; dell'art. 97, primo comma, Cost., per contrasto con il principio di buon andamento e di programmazione delle risorse finanziarie e dell'attività amministrativa; dell'art. 117, primo comma, Cost., sempre per violazione del principio di certezza del diritto, radicato anche nel diritto europeo.

La sottrazione dei finanziamenti PAC - il quale è il risultato di un'azione combinata tra Unione europea, Stato, Regione e comunità locali - alla propria destinazione e alla comunità regionale, infatti, sarebbe irragionevole e in contraddizione con il principio di programmazione, componente essenziale del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

La norma lederebbe poi il principio dell'affidamento, anch'esso radicato nell'art. 3 Cost., perché la Regione e la sua comunità territoriale sarebbero privati di risorse sulle quali esse potevano legittimamente contare, interrompendo in settori delicati l'esercizio, già in corso, di funzioni amministrative e di azioni di politica sociale. Il che renderebbe priva di razionalità anche la parte già svolta, frustrando la complessiva azione regionale e la generale produttività della spesa.

Il difetto di ragionevolezza sarebbe ulteriormente rafforzato dal fatto che l'utilizzo delle risorse a cui dare nuova destinazione non risulterebbe neppure certo, dato che la stessa disposizione impugnata conclude stabilendo che la sua efficacia «è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

La previsione colliderebbe anche con il principio di certezza del diritto, radicato sia nell'art. 3 Cost. sia nel diritto europeo, vincolante ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., trattandosi di fattispecie condizionata dagli obblighi europei, in relazione all'intervenuto accordo con la Commissione europea sulla nuova destinazione dei fondi e alle regole sulla riprogrammazione contenute nell'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, in attuazione degli artt. 176 e 177 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Il contrasto delle norme impuginate con i predetti parametri costituzionali ridonderebbe sull'esercizio di competenze costituzionali della Regione, perché condizionerebbe l'esercizio delle funzioni amministrative della ricorrente nelle materie ad essa attribuite dallo statuto reg. Friuli-Venezia Giulia (art. 16, in combinato con gli artt. 4, 5 e 6) o dall'art. 118 Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e segnatamente nelle materie interessate dagli interventi del PAC, quali: l'organizzazione regionale, l'urbanistica, i trasporti locali, il sostegno alle imprese e all'occupazione, i porti. Tale contrasto violerebbe, di conseguenza, anche l'autonomia finanziaria della Regione.

La difesa regionale precisa, altresì, che la disposizione di cui all'impugnato comma 109, nella parte in cui si riferisce a risorse «non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati», potrebbe anche interpretarsi nel senso di imporre la revoca dei soli fondi per i quali vi sia ritardo rispetto al cronoprogramma. Nondimeno, anche accedendo a tale interpretazione, la disposizione determinerebbe la revoca del finanziamento in modo generalizzato e senza una valutazione specifica in ordine alla responsabilità e gravità del ritardo, nonché all'interesse pubblico alla prosecuzione del programma, in relazione al suo stato di avanzamento e al suo rilievo.

3.- Con ricorso notificato il 29 febbraio-4 marzo 2016 e depositato l'8 marzo 2016 (reg. ric. n. 16 del 2016), la Regione Puglia ha sollevato, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nonché all'art. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale del solo comma 110 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015.

3.1.- Nello specifico, l'illegittimità costituzionale conseguirebbe alla violazione dell'intesa tra Governo italiano e Commissione europea del 7 novembre 2011, con la quale si è dato avvio, congiuntamente e simultaneamente, alla revisione dei programmi operativi riferiti ai fondi strutturali 2007-2013 e al PAC, con conseguente lesione dell'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, che disciplina la revisione dei programmi operativi, nella cui cornice si collocherebbe l'intesa.



L'intesa del 7 novembre 2011, infatti, avrebbe definito una revisione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali europei 2007-2013, al fine di far fronte al ritardo che gravava sull'impiego di tali fondi. Il PAC, quindi, sarebbe stato istituito appunto per l'utilizzazione delle somme risultanti dalla rimodulazione al ribasso del cofinanziamento statale ai programmi operativi.

L'accordo stipulato il 3 novembre 2011 tra il Governo e le Regioni destinatarie del PAC, inoltre, avrebbe previsto la revisione del tasso di cofinanziamento comunitario a condizione che le risultanti risorse nazionali fossero vincolate al riutilizzo nel rispetto del principio di territorialità, in condivisione tra il Governo italiano e la Commissione europea.

Da ultimo, l'art. 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», ai sensi del quale le risorse derivanti dalla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dei programmi dei fondi strutturali 2007-2013 vengono destinate alla realizzazione di interventi «concordati tra le Autorità italiane e la Commissione europea nell'ambito del processo di revisione dei predetti programmi», confermerebbe tale centralità del concerto con le Istituzioni europee.

Dunque, se la revisione dei Programmi Operativi sarebbe consentita, ai sensi del citato art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, solo alle condizioni individuate di concerto tra Stato membro e Commissione, tali condizioni assumerebbero carattere vincolante. Così, qualunque atto che disponesse in senso contrario, dando un'altra destinazione alle risorse in questione, violerebbe la citata intesa e la normativa europea, con conseguente lesione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.; il che è quanto avverrebbe nel caso di specie, poiché il d.P.C.m. previsto dal comma 110 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 disporrebbe l'utilizzo delle risorse già destinate al PAC e non oggetto di obbligazioni giuridicamente vincolanti per finalità diverse da quelle che caratterizzerebbero lo stesso PAC.

3.2.- La violazione delle disposizioni richiamate dalla Regione Puglia ridonderebbe sull'autonomia finanziaria regionale, ledendo, dunque, anche l'art. 119 Cost., poiché, a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni impugnate e del venir meno delle risorse che lo Stato aveva già destinato al PAC, la Regione dovrebbe necessariamente procedere ad una significativa modifica del proprio bilancio, con riferimento sia alle entrate sia alle spese. In conseguenza di ciò, la Regione ricorrente vedrebbe compressa anche la propria autonomia amministrativa, tutelata dall'art. 118, primo e secondo comma, Cost., che in base al quadro normativo previgente era destinata ad esplicarsi in ambiti materiali - quelli connessi agli interventi compresi nella programmazione di utilizzo dei fondi erogati dall'Unione europea - affidati alla sua potestà legislativa concorrente o residuale, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

4.- Con due atti depositati rispettivamente il 7 aprile 2016 e l'8 aprile 2016 si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che sia dichiarata l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni ricorrenti.

4.1.- In via preliminare, in riferimento al ricorso promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la difesa statale sottolinea l'assoluta carenza d'interesse a ricorrere, non risultando in alcun modo allegati né gli specifici progetti da finanziare con i fondi di cui all'art. 1, comma 110, della legge n. 208 del 2015, né la precisa entità delle risorse che verrebbero in tal modo sottratte alla Regione ricorrente.

L'Avvocatura generale evidenzia, altresì, che l'art. 1, comma 992, della legge impugnata prevede espressamente che «le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», la qual cosa farebbe, di per sé, escludere la fondatezza delle censure prospettate dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

4.2.- Nel merito delle specifiche contestazioni, l'Avvocatura generale dello Stato ricostruisce l'evoluzione del PAC, sottolineando che lo stesso nasce per effetto degli impegni assunti dall'Italia nei confronti dell'Unione europea in virtù del sostegno ricevuto per rivedere i programmi relativi ai fondi strutturali, ridefinendo le priorità dei progetti e concentrando l'attenzione su istruzione, occupazione, agenda digitale, ferrovie e reti, allo scopo di migliorare le condizioni per un rafforzamento della crescita e affrontare il divario regionale. Successivamente, le Regioni meridionali hanno sottoscritto l'Accordo che ha dato avvio alla revisione dei Programmi cofinanziati con i fondi strutturali comunitari, con l'introduzione del PAC, nel quale far confluire le risorse riprogrammate, che sarebbero quota parte del cofinanziamento nazionale ai Programmi Operativi e riguarderebbero specificatamente le risorse del Fondo di Rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183 (Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari). Il 7 novembre 2011, dunque, è intervenuto l'accordo sottoscritto tra il Ministro italiano pro-tempore per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale e il Commissario alla coesione della UE, con il quale sono stati fissati gli obiettivi programmatici del PAC e sono state previste le modalità di programmazione e riprogrammazione, monitoraggio e sorveglianza, attraverso l'intervento di un Gruppo di azione a cui partecipa la Commissione Europea. Tale Gruppo di azione, istituito a Roma, presso il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione del Ministero dello sviluppo economico, ora Agenzia per la coe-



sione, a cui partecipano, *ratione materiae*, i rappresentanti dei soggetti titolari delle singole linee di azione del PAC, di cui sono titolari le diverse amministrazioni da cui provengono le dotazioni a seguito della rimodulazione dei Programmi Operativi, avrebbe il compito di fissare termini stringenti per l'attuazione dei programmi e ne verificherebbe il rispetto attraverso i sistemi informativi di monitoraggio.

Dunque, secondo la difesa statale, le risorse del Fondo di Rotazione, inizialmente affidate alle Regioni nei Programmi Operativi per garantirne il necessario cofinanziamento, con il trasferimento al PAC sarebbero rientrate nella titolarità nazionale. Ne conseguirebbe che, accertata dai sistemi nazionali di monitoraggio l'incapacità del PAC di dare impulso agli investimenti con la necessaria efficacia nonché al fine di rispettare gli impegni assunti con la Commissione e con il Consiglio Europeo, il legislatore avrebbe operato una scelta programmatoria ancora più incisiva, destinando risorse all'esonero contributivo di cui ai commi 178 e 179 della legge di stabilità 2016.

Le risorse, argomenta altresì la resistente, sarebbero esclusivamente quelle per le quali era previsto dai cronoprogrammi approvati un impegno giuridicamente vincolante ad una certa data, oramai trascorsa, laddove l'impegno giuridicamente vincolante non risulti dai dati comunicati secondo la procedura di cui all'art. 1, comma 109, della legge n. 208 del 2015. Conseguentemente, il riferimento ad interventi per i quali sia venuto meno il rispetto dei cronoprogrammi da parte delle amministrazioni responsabili legittimerebbe lo Stato all'esercizio di un potere sostitutivo, secondo il principio di sussidiarietà verticale, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, Cost., al fine di assicurare la competitività, la coesione e l'unità economica del Paese.

4.3.- Dunque, secondo la difesa statale, le disposizioni impugnate non violerebbero né il principio del legittimo affidamento né il principio di ragionevolezza e di certezza del diritto, né tantomeno quello di buon andamento della pubblica amministrazione; infatti, lo spirito della norma sarebbe quello del riutilizzo delle risorse, relative all'ormai trascorso periodo di programmazione 2007-2013, non spese in tempi ragionevolmente stabiliti, principio posto alla base della politica di coesione territoriale dell'UE. Le stesse disposizioni, inoltre, troverebbero ulteriore giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, essendo finalizzate non ad un mero risparmio di spesa, ma alla promozione di forme di occupazione stabile. La previsione non colliderebbe nemmeno con il principio della certezza del diritto, in quanto il PAC non sarebbe soggetto alla disciplina dettata dall'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006 per la revisione dei Programmi operativi.

In tal senso, l'Avvocatura generale dello Stato richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui la legge statale può «nell'ambito di manovre di finanza pubblica, anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché [...] non tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale» (*ex multis*, sentenza n. 138 del 1999). Situazione che, nel caso di specie, non sarebbe stata in alcun modo prospettata dalle ricorrenti.

Inoltre, con specifico riferimento al ricorso proposto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la difesa statale sottolinea come, sebbene rispetto ai principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale debba essere privilegiata la via dell'accordo con gli enti ad autonomia speciale, in casi particolari sarebbero pur sempre ammissibili deroghe al principio pattizio da parte del legislatore statale (in tal senso si richiama la sentenza n. 77 del 2015).

Da ultimo, neppure potrebbe postularsi l'assenza di forme d'interlocuzione con le Regioni, dato il rinvio, da parte del comma 109 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2005, alle modalità di cui all'art. 4, comma 3, del decreto-legge n. 76 del 2013; la concertazione con le amministrazioni interessate, dunque, sarebbe garantita dalla stessa norma per finalità di riprogrammazione.

5.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha risposto alle difese svolte dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nell'atto di costituzione, dando conto, altresì, delle vicende normative ed attuative che hanno interessato direttamente o indirettamente le disposizioni oggetto di impugnazione.

5.1.- Innanzi tutto, la Regione si sofferma sulla mancanza d'interesse a ricorrere, eccettata dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla luce della mancata indicazione delle risorse sottratte alla Regione. In particolare, la ricorrente argomenta come già dal ricorso sarebbe evidente il coinvolgimento della Regione negli effetti della revoca delle risorse attribuite nell'ambito del PAC, dal momento che essa è una delle «amministrazioni titolari di interventi del PAC», ai sensi dell'art. 1, comma 109, della legge n. 208 del 2015.

Né, argomenta ancora la Regione, l'interesse a ricorrere verrebbe meno qualora l'applicazione dei due commi impugnati dovesse ritenersi esclusa per effetto della clausola di salvaguardia sancita dall'art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015. In tal caso, anzi, l'interpretazione delle norme dovrebbe ritenersi soddisfattiva dell'interesse fatto valere con il ricorso. Interpretazione che, a detta della ricorrente, non sarebbe però effettivamente fatta propria dalla difesa statale.



5.2.- Ciò premesso, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ripercorre lo stato di avanzamento delle singole azioni del PAC, compiutamente descritto nella Relazione sintetica annuale, predisposta nel marzo 2017 dal Dipartimento delle politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, sulla base dei dati presenti nella Banca Dati Unitaria del Sistema nazionale di monitoraggio al 31 dicembre 2016. Ivi, infatti, è rinvenibile il piano della Regione, da cui si registrerebbero impegni effettivi per 30.621.627,62 euro e pagamenti controllati per 18.365.421,85 euro, corrispondenti rispettivamente al 61 per cento e al 36,59 per cento del piano finanziario. La Regione allega una più dettagliata relazione sugli interventi da cui emergerebbe, in sintesi, che gli interventi relativi a «Misure di politica attiva», a sostegno della occupazione, vedrebbero una copertura pressoché totale a livello di impegno (97,19 per cento) e molto avanzata anche per i pagamenti (72 per cento). Considerazioni in parte analoghe varrebbero per le azioni della «Archeologia industriale», mentre gli impegni di spesa sarebbero ridotti per ulteriori azioni, quali quella relativa a «Trasporti-Reti» e alla «Progettazione integrata per uno sviluppo territoriale sostenibile». Ritardi che, in ogni caso, non sarebbero imputabili alla Regione, perché dovuti a ragioni estrinseche, come ad esempio, ai procedimenti giurisdizionali relativi agli appalti degli interventi o a ritardi di altri soggetti pubblici (come lo stesso Stato) o privati (come gli aggiudicatari).

In via generale, in ogni caso, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia afferma l'impossibilità di quantificare con esattezza le risorse che le saranno sottratte, perché il decreto che dispone la revoca dei fondi non risulterebbe essere stato ancora adottato, o comunque non le sarebbe stato comunicato.

5.3.- La Regione ricorrente, quindi, asserisce che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, le norme impugnate non sarebbero giustificabili come esercizio di potere sostitutivo, fondato sull'art. 120, secondo comma Cost., che anzi sarebbe proprio uno dei parametri violati.

Nel presente caso, infatti, il potere sostitutivo sarebbe esercitato per sottrarre risorse alla Regione e quindi in funzione sostanzialmente sanzionatoria, peraltro senza rispetto dei principi di proporzionalità e di leale collaborazione, che governano lo stesso potere sostitutivo. Il ritardo rispetto al cronoprogramma non giustificerebbe, di per sé, una sostituzione o una conseguenza sanzionatoria, visto che esso potrebbe essere causato da fattori su cui la Regione non ha alcun controllo, come nel caso di specie. Né il meccanismo contestato potrebbe giustificarsi in base al "principio di riutilizzo delle risorse", che starebbe alla base della politica di coesione dell'Unione Europea, perché non si vedrebbe come le risorse recuperate mediante la riprogrammazione dei Fondi strutturali potrebbero legittimamente essere poi unilateralmente distolte dalle loro nuove finalità concordate con la Commissione europea.

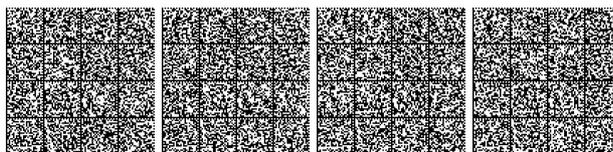
Da ultimo, neppure la destinazione dei fondi sottratti alla Regione al finanziamento di incentivi all'occupazione e quindi alla tutela di beni di interesse costituzionale basterebbe a giustificare il tutto. A prescindere dal fatto che il perseguimento di fini legittimi o persino doverosi non esonererebbe il legislatore statale dal rispetto delle altre norme costituzionali, tale finalizzazione sarebbe solo eventuale, essendo subordinata all'autorizzazione della Commissione europea.

5.4.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia richiama, inoltre, la sentenza n. 155 del 2016, con cui questa Corte si è pronunciata, successivamente alla proposizione del ricorso in esame, sull'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, che prevedeva un meccanismo di revoca di risorse non impegnate del PAC, dichiarando la non fondatezza delle questioni poste in riferimento agli artt. 3, 97 e 120 Cost.

Ad avviso della Regione ricorrente, tuttavia, vi sarebbero ragioni per distinguere il caso in esame da quello deciso con la predetta sentenza. Ivi, infatti, si argomentava la legittimità della disposizione allora in questione - che finanziava incentivi per le assunzioni con la riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge n. 183 del 1987, già destinate agli interventi del Piano di azione coesione, ai sensi dell'articolo 23, comma 4, della legge n. 183 del 2011, non ancora impegnate alla data di entrata in vigore della legge - poiché le risorse del Fondo di rotazione sarebbero somme ancora legittimamente programmabili dallo Stato.

Nondimeno, osserva la difesa regionale, la norma della legge n. 190 del 2014 prevedeva una generale riprogrammazione degli interventi, già a livello statale, dall'interno del sistema PAC, poiché si prevedeva che il Gruppo di azione avrebbe provveduto all'individuazione delle specifiche linee di intervento oggetto di riprogrammazione. Operazione che avrebbe trovato corrispondenza anche nella Regione ricorrente, che ha riveduto la propria programmazione, intervenendo sul proprio PAC all'esito della riduzione effettuata con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 5 agosto 2015 (impugnato dalla Regione avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio).

Nel caso di specie, invece, secondo la ricorrente l'operazione sottrattiva contestata non si legherebbe ad una complessiva riprogrammazione del sistema PAC, ma sarebbe un mero taglio del finanziamento, tale da costringere la Regione ad abbandonare i programmi in corso, salvo reperire aliunde risorse, che sarebbero comunque sottratte ad altre funzioni pubbliche.



In ogni caso, pur ritenendo l'oggetto del ricorso in esame analogo a quello deciso con la sentenza n. 155 del 2016, le disposizioni impugnate dovrebbero, se non altro, essere lette nel modo più ristretto, escludendo quindi la revocabilità delle somme non ancora oggetto di impegno vincolante, ma rispettose del cronoprogramma.

Le norme sarebbero comunque irragionevoli, se esaminate in base alle circostanze di fatto documentate dalla stessa Regione, che dimostrerebbero come il ritardo dell'impegno rispetto al cronoprogramma sia nella parte sostanziale dovuto a ragioni estrinseche e non imputabili alla Regione. In tal senso, la difesa regionale richiama la sentenza n. 13 del 2017, che ha dichiarato illegittima, limitatamente alla Regione Umbria ricorrente, la norma dell'art. 7, comma 9-*sexies*, del decreto-legge n. 78 del 2015, che fissava il termine di riferimento della operazione di riprogrammazione e sottrazione del Fondo di rotazione da riversare nel PAC regolata dal citato art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, perché irragionevole riguardo a quella Regione (che aveva successivamente aderito al PAC).

La mancata considerazione da parte della disposizione impugnata dei motivi concreti di ritardo dell'impegno rispetto all'originario cronoprogramma rileverebbe anche sotto il profilo della lesione del principio di leale collaborazione, prospettato nel ricorso per l'assenza, nella decisione sulla revoca delle risorse, di forme d'interlocuzione con la Regione circa i possibili motivi di discrepanza tra cronoprogramma ed impegno di spesa. Rimarrebbe ferma, infatti, la violazione dell'autonomia finanziaria e del principio pattizio, perché della finanza regionale farebbero parte, ai sensi dell'art. 50 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, anche i fondi assegnati alla Regione per programmi di sviluppo. Sul punto la ricorrente segnala la sentenza n. 83 del 2016, ove - in materia di competenza statale riguardo a risorse da tempo inutilizzate e per interventi non ancora in atto - si sarebbe affermata la necessità del coinvolgimento della Regione sull'adozione dell'atto di revoca. Il che dovrebbe valere ancor di più, a detta della Regione, in materie come quella in esame.

6.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza la Regione Puglia ha insistito sulle conclusioni rassegnate nel ricorso n. 16 del 2016, rispondendo, altresì, alle difese svolte dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nell'atto di costituzione.

6.1.- In primo luogo, la difesa regionale richiama la predetta sentenza n. 13 del 2017, poiché la norma ivi censurata, allo stesso modo di quella oggetto d'esame, aveva l'effetto di far venir meno, destinandole a scopi diversi, le risorse originariamente stanziare per gli interventi afferenti al PAC, determinando la perdita del finanziamento, con conseguente violazione dell'art. 119 Cost., nonché della sfera di autonomia amministrativa regionale, tutelata dall'art. 118 Cost. Tali vizi di legittimità non sarebbero stati esclusi dalla citata pronuncia, bensì soltanto dichiarati assorbiti.

6.2.- In secondo luogo, a detta della ricorrente, sarebbe incontestabile la necessaria destinazione delle risorse derivanti dalla riduzione della quota di cofinanziamento nazionale alle linee di intervento del Piano di Azione Coesione. Il Gruppo di azione, infatti, non potrebbe indirizzare le risorse che, con l'approvazione della Commissione Europea, sono confluite nel PAC per realizzare interventi ricadenti nelle Linee di intervento del medesimo, verso interventi alle stesse non riconducibili. Né a diverse conclusioni potrebbe giungersi anche a voler ammettere che l'intesa del 7 novembre 2011 abbia attribuito al Gruppo di azione il compito di procedere alla definizione e alla revisione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013, così istituendo una deroga alla procedura di cui all'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006. Nel caso di specie, infatti, le disposizioni impugnate attribuirebbero al Gruppo di Azione la mera ricognizione delle risorse del Fondo di rotazione, già destinate agli interventi PAC, non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati, mentre l'effettiva nuova destinazione delle risorse sarebbe adottata unilateralmente dallo Stato con il ricordato d.P.C.m.

6.3.- Secondo la Regione Puglia non sarebbe decisivo l'argomento della difesa statale per cui verrebbero interessate solamente le risorse «non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati», trattandosi di risorse ancora disponibili in ragione di un inadempimento della Regione rispetto a tali cronoprogrammi, che legittimerebbe lo Stato all'esercizio del potere sostitutivo. Infatti, il fatto che le risorse, alla data del 31 gennaio 2016, non fossero tra quelle oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati né tra quelle impegnate e pagate per ciascuna linea d'intervento, non significherebbe che le medesime non siano state impegnate (seppur non pagate) o che non siano state impegnate a causa del mancato rispetto dei cronoprogrammi.

In ogni caso, anche laddove il mancato impegno e pagamento delle risorse fosse riconducibile a ritardi attuativi imputabili alla Regione, è evidente che l'art. 1, comma 110, della legge n. 208 del 2015 non potrebbe essere considerato frutto di legittimo esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. Infatti, non ci si troverebbe dinanzi alla sostituzione, da parte del Governo, di organi regionali, bensì ad una disposizione, approvata dal Parlamento, che non può dirsi sostitutiva dell'inerzia o dell'inadempimento da parte degli organi regionali, dal momento che la stessa disposizione prevedrebbe un intervento diverso da quello che tali organi avrebbero dovuto portare a compimento. Inoltre, mancherebbe del tutto il rispetto del principio di leale collaborazione, non soddisfatto dall'intervento del Gruppo di Azione, che avrebbe solo un ruolo marginale nell'attività di ricognizione delle risorse.



7.- Con due diverse memorie depositate in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha insistito sulle conclusioni rassegnate negli atti di costituzione in giudizio e ribadito l'infondatezza delle censure proposte dalle parti ricorrenti.

Considerato in diritto

1.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. n. 14 del 2016) e la Regione Puglia (reg. ric. n. 16 del 2016) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

L'esame di questa Corte è qui limitato alle questioni relative ai commi 109 e 110 dell'art. 1 di detta legge, restando riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalle ricorrenti.

In particolare, l'art. 1 è impugnato, con riguardo ai commi 109 e 110, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e, con riguardo al solo comma 110, dalla Regione Puglia.

L'art. 1, comma 109, della legge n. 208 del 2005, prevede una procedura di ricognizione, da effettuarsi secondo le modalità di cui all'art. 4, comma 3, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante «Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti», convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, al fine d'individuare le risorse del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183 (Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari), già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione (PAC), non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati. Il successivo comma 110 stabilisce la destinazione delle risorse disponibili in esito a tale ricognizione per l'estensione dell'esonero contributivo (di cui ai commi 178 e 179 della stessa legge) alle assunzioni a tempo indeterminato, effettuate nell'anno 2017, in favore dei datori di lavoro privati, operanti nelle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna, con particolare attenzione all'impiego femminile (per cui è prevista una maggiore decontribuzione). Tale nuova destinazione, determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in ogni caso è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

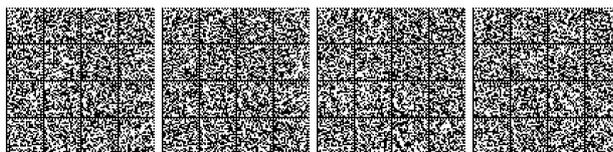
2.- In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i due giudizi, come sopra delimitati, devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

3.- Un primo gruppo di censure è prospettato dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in relazione agli artt. 48, 49, 50 e 63 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), all'art. 119 della Costituzione, al principio pattizio, e, in subordine, al principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

La revoca unilaterale del finanziamento previsto con il Piano di Azione Coesione, che sarebbe parte della complessiva finanza regionale, in assenza di qualunque forma di interlocuzione con la Regione, si risolverebbe, infatti, in una lesione del principio pattizio, che regola i rapporti in materia finanziaria tra il Friuli-Venezia Giulia, quale Regione ad autonomia differenziata, e lo Stato; principio che troverebbe fondamento in una pluralità di regole previste dallo statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, nonché nella stessa legislazione ordinaria, in particolare nell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione).

4.- Un secondo gruppo di censure è formulato dalla ricorrente in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento del Consiglio della Comunità europea n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006 (Disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione), nonché all'autonomia amministrativa della Regione, nelle funzioni ad essa attribuite dallo statuto reg. Friuli-Venezia Giulia (art. 16, in combinato con gli artt. 4, 5 e 6) o dall'art. 118 Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale 10 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La sottrazione dei finanziamenti PAC - i quali sono frutto di un'azione combinata tra Unione europea, Stato, Regione e comunità locali - alla propria destinazione e alla comunità regionale, infatti, pregiudicherebbe: il principio di programmazione, componente essenziale del principio di buon andamento della pubblica amministrazione; il principio dell'affidamento, portando all'interruzione di funzioni amministrative e di azioni di politica sociale, rendendo priva di razionalità anche la parte già svolta; il principio della certezza del diritto, radicato sia nell'art. 3 Cost. sia nel diritto europeo, vincolante ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., trattandosi di fattispecie condizionata dagli obblighi europei.



La revoca sarebbe irragionevole, altresì, anche se riferita ai soli fondi per i quali vi sia ritardo rispetto al cronoprogramma, perché non terrebbe conto delle circostanze di fatto che renderebbero i ritardi non imputabili alla Regione, nonché in quanto l'utilizzo delle risorse a cui dare nuova destinazione non sarebbe neppure certo, poiché subordinato all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Il contrasto delle norme impugnate con i predetti parametri costituzionali ridonderebbe sull'esercizio di competenze costituzionali della Regione, perché condizionerebbe l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite alla ricorrente dallo statuto reg. Friuli-Venezia Giulia o dalla Costituzione nelle materie interessate dagli interventi del PAC.

5.- Un ultimo gruppo di censure è formulato dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nonché agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost.

L'utilizzo delle risorse già destinate al PAC e non oggetto di obbligazioni giuridicamente vincolanti per finalità diverse da quelle che caratterizzano il PAC stesso si risolverebbe in una violazione dell'intesa tra Governo italiano e Commissione europea del 7 novembre 2011, con la quale si è dato avvio, congiuntamente e simultaneamente, alla revisione dei programmi operativi riferiti ai fondi strutturali 2007-2013 e al PAC, nonché nella conseguente violazione dell'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nella cui cornice si collocherebbe l'intesa. Le condizioni individuate di concerto tra Stato membro e Commissione, quindi, assumerebbero carattere vincolante e qualunque atto che disponesse in senso contrario, dando un'altra destinazione alle risorse in questione, sarebbe illegittimo.

Siffatta illegittimità ridonderebbe: sull'autonomia finanziaria regionale, poiché a seguito del venir meno delle risorse che lo Stato aveva già destinato al PAC, la Regione dovrebbe necessariamente procedere ad una significativa modifica del proprio bilancio; sull'autonomia amministrativa, che in base al quadro normativo previgente era destinata ad esplicarsi in ambiti affidati alla sua potestà legislativa concorrente o residuale.

6.- Preliminarmente deve essere respinta l'eccezione avanzata dall'Avvocatura generale dello Stato in riferimento alla carenza d'interesse a ricorrere da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Come questa Corte ha già avuto modo di osservare, infatti, quando la norma censurata è tale da comportare minori entrate alle Regioni, come nel caso di specie, essendo la ricorrente destinataria di risorse del PAC, si giustificano l'interesse processuale al ricorso ed il rigetto dell'eccezione (tra le tante, sentenze n. 97 del 2013 e n. 241 del 2012).

7.- Le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Puglia riguardo all'art. 1, comma 110, della legge n. 208 del 2015, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nonché agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost., non sono fondate.

7.1.- La rimodulazione delle risorse statali stanziare in seguito all'introduzione del PAC è stata già oggetto d'intervento ad opera dell'art. 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», come modificato dall'art. 7, comma 9-sexies, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali), convertito nella legge 6 agosto 2015, n. 125. Anche in tal caso si stabiliva una riprogrammazione delle risorse già destinate agli interventi del PAC, prevedendo una nuova destinazione per le somme che non risultassero ancora impegnate.

Come già affermato da questa Corte riguardo a siffatte disposizioni (sentenza n. 155 del 2016), le risorse del Fondo di Rotazione, inizialmente affidate alle Regioni nei Programmi Operativi, con il trasferimento al PAC sono rientrate nella titolarità dello Stato, il quale, dunque, ha la facoltà di riprogrammarne la destinazione ove non già impegnate dalle Regioni interessate.

Il PAC, infatti, non è soggetto alla disciplina dettata dall'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006 per la revisione dei Programmi operativi, mentre il comma 109 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2005, richiamando le modalità di cui all'art. 4, comma 3, del d.l. n. 76 del 2013, prevede il coinvolgimento del Gruppo di azione nel monitoraggio delle risorse al fine di riprogrammazione.

Le risorse del Fondo di rotazione, in definitiva, sono somme ancora legittimamente programmabili dallo Stato e, soprattutto, non necessariamente destinate ad essere utilizzate dalle Regioni.

La disposizione impugnata, quindi, è tesa al riutilizzo di risorse, rientrate nella disponibilità dello Stato, relative all'ormai trascorso periodo di programmazione 2007/2013, non impegnate in tempi ragionevolmente stabiliti, secondo un principio posto alla base della politica di coesione territoriale dell'UE.

Da quanto detto, pertanto, deriva l'inesistenza della violazione degli artt. 11 e 117 Cost. e, di conseguenza, degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost., che sono richiamati solo in relazione alla presunta violazione dei parametri di diritto europeo.



8.- Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 109 e 110, della legge n. 208 del 2015, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in relazione agli artt. 48, 49, 50 e 63 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, all'art. 119 Cost., al principio pattizio, e, in subordine, al principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

8.1.- Come già precisato nella sentenza n. 155 del 2016, nonché nei precedenti paragrafi, le risorse del Fondo di rotazione sono somme ancora legittimamente programmabili dallo Stato quando non risultino già impegnate dalle Regioni.

Con precipuo riferimento alle Regioni ad autonomia speciale, sebbene questa Corte abbia in altre occasioni sottolineato che, relativamente alle stesse, debba essere privilegiata la via dell'accordo, espressione di un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 (sentenze n. 46 e n. 155 del 2015, n. 193 e n. 118 del 2012), è anche vero, tuttavia, che il principio pattizio, proprio in quanto non rispondente ad una finalità costituzionalmente vincolata, può essere derogato in casi particolari dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012).

Quanto affermato, quindi, rende inapplicabile la clausola di salvaguardia, prevista dall'art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015. L'evidente sussistenza della competenza statale a disciplinare il fondo nei termini suddetti, infatti, fa sì che non si incida su alcuna competenza della Regione.

Anzi, altresì inapplicabile, nel caso di specie, è lo stesso principio di leale collaborazione (così già le sentenze n. 155 del 2016, n. 196 del 2015, n. 273 del 2013 e n. 297 del 2012). Infatti, «[n]é la sfera di competenze costituzionalmente garantita delle Regioni, né il principio di leale collaborazione risultano violati da una norma che prende atto dell'inattività di alcune Regioni nell'utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato» (sentenza n. 83 del 2016). In caso di revoca di risorse assegnate alle Regioni e da tempo inutilizzate, dunque, le esigenze di leale collaborazione possono essere considerate recessive (sentenza n. 105 del 2007).

Non possono quindi essere accolte le argomentazioni della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, secondo cui il PAC rientrerebbe nel quadro previsto dagli artt. 48, 49 e 50 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia e dall'art. 119 Cost. e, dunque, il finanziamento sarebbe ormai parte della finanza regionale e non potrebbe essere revocato dallo Stato se non nel rispetto delle procedure pattizie statutariamente previste e desumibili dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

Le disposizioni impugnate, infatti, rientrano tra le competenze statali in materia di perequazione finanziaria, poiché, come chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte (in particolare dalla sentenza n. 16 del 2010), fondi come quello in esame sono istituiti dallo Stato a tutela di peculiari esigenze e finalità di coesione economica e sociale. Si tratta, infatti, di fondi recanti risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie per l'esercizio delle ordinarie funzioni regionali, i quali possono, quindi, essere oggetto di una nuova programmazione, alla luce di valutazioni di interesse strategico nazionale.

9.- Lo scrutinio di questa Corte deve incentrarsi sulle questioni promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia riguardo all'art. 1, commi 109 e 110, della legge n. 208 del 2015, in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, e 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nonché all'autonomia finanziaria e sull'autonomia amministrativa regionale, nelle funzioni ad essa attribuite dallo statuto reg. Friuli-Venezia Giulia (art. 16, in combinato con gli artt. 4, 5 e 6) o dall'art. 118 Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Anche tali questioni non sono fondate.

9.1.- Va precisato che in questa sede non appare pertinente il richiamo alla declaratoria d'illegittimità costituzionale, di cui alla sentenza n. 13 del 2017, relativa alla modifica apportata all'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014 dall'art. 7, comma 9-*sexies*, del d.l. n. 78 del 2015; tale disposizione differiva alla «data di entrata in vigore della presente legge» (1° gennaio 2015), il termine, originariamente previsto per il 30 settembre 2014, per valutare come non impegnate le risorse oggetto di riprogrammazione. Ciò, in effetti, creava un difetto di ragionevolezza nei confronti della Regione Umbria, poiché l'inclusione (intervenuta il 22 dicembre 2014) fra le risorse del PAC dei fondi di spettanza di tale Regione era successiva al 30 settembre 2014. Lo spostamento in avanti del termine, quindi, rendeva impossibile alla Regione evitare la perdita del finanziamento mediante l'impegno delle risorse stesse. Il profilo d'illegittimità costituzionale, pertanto, concerneva esclusivamente la tempistica nei confronti della Regione Umbria, effettivamente irragionevole, senza intervenire sulla possibilità per lo Stato di provvedere alla distrazione delle risorse.

9.2.- Nel caso in esame sono impugnati due commi, il primo dei quali (comma 109) disciplina la ricognizione, ad opera delle amministrazioni titolari di interventi PAC, delle risorse non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati. A tal fine, la disposizione richiede alle amministrazioni predette di inviare al sistema di monitoraggio i «dati relativi alle risorse impegnate e pagate per ciascuna linea d'intervento». Il secondo dei due commi (comma 110) affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la determinazione delle risorse disponibili in esito a tale ricognizione e la loro nuova destinazione.



Il riferimento alle risorse non già soltanto impegnate, ma anche «pagate», può avere rilievo ai soli fini del monitoraggio e non anche per la determinazione delle risorse disponibili, poiché è fuor di dubbio che è già l'impegno a renderle indisponibili.

La questione qui posta, quindi, verte sull'estensione delle risorse da ritenere impegnate, poiché, come testé ricordato, il comma 109 si riferisce espressamente a quelle «non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati».

Proprio il richiamo di questi ultimi fa ritenere che la disposizione censurata si riferisca ad una fase successiva alla mera programmazione, ma che non necessariamente debba essersi già perfezionato l'impegno di spesa propriamente detto. Il comma 109, infatti, sembra definire una nozione d'impegno in realtà riconducibile alla "prenotazione d'impegno" (o "pre-impegno"), ben espressa dai principi contabili di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e, più in generale, dalla disciplina di contabilità pubblica. Riguardo, in particolare, alle spese d'investimento, ad esempio, si pensi all'art. 183, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che fa esplicito riferimento, all'interno della nozione d'impegno di spesa, agli impegni prenotati e cioè relativi alle procedure in via di espletamento.

Da quanto detto consegue che non saranno disponibili, ai fini della nuova destinazione prevista dal comma 110, le risorse vincolate al completamento dell'intervento come scandito dal cronoprogramma; così, ad esempio, per le somme necessarie al collaudo di un'opera programmata e già in fase realizzativa, sebbene ancora non definitivamente impegnate, e comunque per tutte le obbligazioni perfezionate.

Nei limiti indicati l'intervento statale, dunque, non risulta irragionevole né lesivo dei principi di affidamento e di certezza del diritto. Né rileva l'obiezione che la nuova programmazione sarebbe subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, del TFUE, trattandosi di una mera condizione di efficacia del nuovo utilizzo delle risorse alla luce dei profili di compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato.

Tenuto presente che si tratta di fondi su cui lo Stato può legittimamente agire, in conclusione, l'assenza d'impegni giuridicamente vincolanti sulle risorse in questione rende legittima la sottrazione delle stesse alle Regioni e la loro destinazione a finalità d'interesse generale.

9.3.- Ciò precisato, le disposizioni impugnate non possono ritenersi in contrasto con l'autonomia amministrativa regionale, poiché, come è noto, «la semplice circostanza della riduzione, disposta con legge statale, delle disponibilità finanziarie messe dallo Stato a disposizione delle Regioni non è di per sé sufficiente ad integrare una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, costituzionalmente garantita, se non sia tale da comportare uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale» (*ex multis*, sentenza n. 437 del 2001); infatti, la legge statale può «nell'ambito di manovre di finanza pubblica, anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché, appunto, non tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale» (*ex multis*, sentenza n. 138 del 1999).

Siffatto squilibrio non emerge dalla prospettazione della ricorrente, che, anzi, riconosce l'impossibilità di determinarne la portata concreta in assenza del d.P.C.m. previsto dal comma 110, non raggiungendosi quindi quella sufficiente dimostrazione del pregiudizio arrecato alle funzioni regionali richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale (tra le tante, sentenze n. 29 del 2016, n. 239 del 2015, n. 26 del 2014, n. 97 del 2013, n. 241 del 2012, n. 145 del 2008, n. 256 del 2007, n. 437 del 2001).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 110, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosse dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, in relazione all'art. 33 regolamento del Consiglio della Comunità europea n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006 (Disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione), nonché agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo comma, della Costituzione, con il ricorso iscritto al n. 16 del registro ricorsi del 2016;



2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 109 e 110, della legge n. 208 del 2015, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in riferimento agli artt. 48, 49, 50 e 63 dello statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), agli artt. 119 e 120, secondo comma, Cost., al principio pattizio e al principio di leale collaborazione, con il ricorso iscritto al n. 14 del registro ricorsi del 2016;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 109 e 110, della legge n. 208 del 2015, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nonché all'art. 16, in combinato disposto con gli artt. 4, 5 e 6, dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, e all'art. 118 Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale 10 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), con il ricorso iscritto al n. 14 del registro ricorsi del 2016.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170143

N. 144

Ordinanza 24 maggio - 21 giugno 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati tributari - Omessa dichiarazione dell'imposta sul valore aggiunto [IVA] - Soglia di punibilità di euro 77.468,53 per i fatti commessi fino al 17 settembre 2011.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 5.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), promosso dal Tribunale ordinario di Catania, nel procedimento penale a carico di S. M., con ordinanza del 15 settembre 2015, iscritta al n. 26 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 24 maggio 2017 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto che, con ordinanza del 15 settembre 2015, il Tribunale ordinario di Catania ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, «punisce la condotta di chiunque, al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, non presenta, essendovi obbligato, una delle dichiarazioni annuali relative a tali imposte, quando l'imposta evasa è superiore a 77.468,53 € ma inferiore a 103.291,38 €»;

che il giudice *a quo* riferisce di essere investito del processo penale nei confronti di una persona imputata del reato previsto dalla norma censurata, per avere omesso, in qualità di titolare di un'impresa individuale, di presentare la dichiarazione annuale relativa all'imposta sul valore aggiunto (IVA) per l'anno 2010, per un ammontare di imposta evasa di 87.428 euro;

che, recependo l'eccezione della difesa, il rimettente dubita della legittimità costituzionale della norma incriminatrice, nella parte in cui, limitatamente ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omessa presentazione della dichiarazione relativa alle imposte sui redditi o sul valore aggiunto anche quando l'imposta evasa è inferiore a 103.291,38 euro;

che, al riguardo, il Tribunale rileva che l'art. 4 del d.lgs. n. 74 del 2000, prima della sua modifica ad opera dell'art. 2, comma 36-*vicies* *semel*, lettera *f*) [*recte*: lettere *d*) ed *e*)], del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148 - modifica applicabile ai soli fatti successivi al 17 settembre 2011 - prevedeva, per il delitto di dichiarazione infedele, una soglia di punibilità, riferita all'imposta evasa, di euro 103.291,38: soglia superiore a quella dell'omessa dichiarazione, pari all'epoca ad euro 77.468,53;

che il soggetto che non avesse presentato alcuna dichiarazione, omettendo di versare l'IVA - assoggettato a pena ove l'imposta evasa risultasse superiore a 77,468,53 euro - era trattato, quindi, in modo peggiore rispetto al soggetto che avesse presentato una dichiarazione infedele, omettendo del pari di corrispondere l'IVA, il quale rimaneva esente da pena ove l'imposta evasa non superasse l'importo di euro 103.291,38;

che, ad avviso del rimettente, tale disparità di trattamento violerebbe il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., essendo la condotta descritta dall'art. 4 del d.lgs. n. 74 del 2000 più grave di quella prevista dalla disposizione censurata, o quantomeno di gravità analoga;

che i reati di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione sono, infatti, puniti con la medesima pena (reclusione da uno a tre anni) e implicano entrambi, oltre all'evasione d'imposta, un ostacolo all'accertamento tributario;

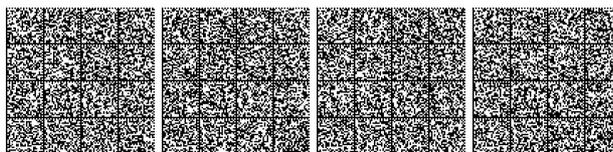
che la dichiarazione infedele richiede, peraltro, anche la creazione di una «situazione di apparenza falsa» finalizzata ad occultare il debito reale nei confronti dell'erario, tramite l'indicazione di elementi attivi inferiori a quelli effettivi o di elementi negativi fittizi;

che il rimettente ritiene, quindi, costituzionalmente necessario allineare la soglia di punibilità dell'omessa dichiarazione a quella, più elevata, prevista - quanto ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - per la dichiarazione infedele;

che la questione sarebbe, altresì, rilevante, giacché nel caso di specie l'imputato avrebbe omesso - secondo l'ipotesi accusatoria - di presentare la dichiarazione annuale a fini IVA per l'anno 2010 per un importo inferiore a 103.291,38 euro;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

Considerato che il Tribunale ordinario di Catania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omessa presentazione di una delle dichiarazioni annuali relative alle imposte sui redditi o sul valore aggiunto quando l'imposta evasa è superiore ad euro 77.468,53, anziché ad a euro 103.291,38;



che il rimettente lamenta che la fattispecie dell'omessa dichiarazione sia trattata, sotto il profilo considerato, in modo deteriore rispetto alla fattispecie della dichiarazione infedele, prevista dall'art. 4 del medesimo d.lgs. n. 74 del 2000 - a suo avviso, di gravità maggiore, o quantomeno analoga - denunciando, di conseguenza, la violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuto il decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), i cui artt. 5 e 4 hanno modificato - rispettivamente - tanto la disposizione censurata, quanto quella evocata dal rimettente quale *tertium comparationis*;

che la riforma ha inciso, anzitutto, sulla descrizione delle condotte incriminate, ma in direzioni opposte: la sfera applicativa del delitto di omessa dichiarazione è stata, infatti, ampliata (in particolare, tramite l'inclusione in essa delle dichiarazioni non annuali e delle dichiarazioni del sostituto d'imposta); quella del delitto di dichiarazione infedele è stata, invece, ristretta (segnatamente, tramite l'esclusione o la limitazione del rilievo penale delle operazioni a carattere lato sensu valutativo);

che anche le soglie di punibilità riferite alle imposte evase sono state modificate: quella dell'omessa dichiarazione, dagli originari 77.468,53 euro - scesi medio tempore a 30.000 euro per effetto del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148 - è stata portata a 50.000 euro; quella della dichiarazione infedele è stata innalzata in modo ben più marcato, passando dagli originari 103.291,38 euro - scesi a 50.000 euro per effetto della citata novella del 2011 - a 150.000 euro: dunque, ad una cifra superiore a quella che il rimettente ha assunto come parametro ai fini dell'operazione di allineamento richiesta a questa Corte;

che, da ultimo, mentre la pena della dichiarazione infedele è rimasta invariata (reclusione da uno a tre anni), quella dell'omessa dichiarazione è stata aumentata sia nel minimo sia nel massimo (reclusione da un anno e sei mesi a quattro anni): il trattamento sanzionatorio delle due fattispecie non è, dunque, più omogeneo - come alla data dell'ordinanza di rimessione - essendo l'omessa dichiarazione punita in modo più severo;

che va, quindi, disposta la restituzione degli atti al giudice *a quo*, per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione sollevata, alla luce del mutato quadro normativo.

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

ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Catania.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 145

Ordinanza 24 maggio - 21 giugno 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa e contabile - Esercizio dell'azione di risarcimento del danno all'immagine conseguente ai soli reati contro la pubblica amministrazione di cui al Capo I, titolo II, libro II del codice penale.

- Decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini) - convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 - art. 17, comma 30-ter, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), n. 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), n. 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, nel procedimento vertente tra S.V. ed altri e la Procura regionale presso la medesima sezione, con ordinanza del 19 aprile 2016, iscritta al n. 190 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2016.

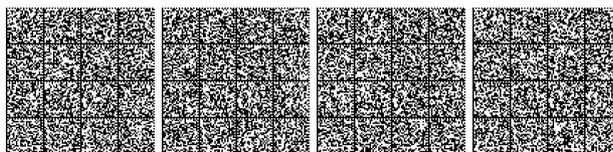
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 24 maggio 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera.

Ritenuto che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con ordinanza del 19 aprile 2016, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nel testo modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), n. 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, «nella parte in cui esclude l'esercizio dell'azione del P.M. contabile per il risarcimento del danno all'immagine conseguente a reati commessi da pubblici dipendenti, diversi da quelli contro la P.A. di cui al Capo I titolo II libro II del codice penale»;

che, secondo il giudice *a quo*, il Procuratore regionale per la Liguria della Corte dei conti (d'ora in poi: P.M. contabile) ha proposto azione di responsabilità nei confronti di quattro dipendenti della Polizia di Stato, i quali, con sentenza della Corte di appello di Genova del 13 luglio 2010, passata in giudicato, sono stati ritenuti colpevoli «del reato continuato di falsità ideologica» e condannati alla pena di anni quattro di reclusione ed al risarcimento dei danni in favore delle parti civili, da liquidarsi in separato giudizio, avendo invece detta sentenza dichiarato prescritti i reati di calunnia ed abuso di ufficio;

che, in particolare, il P.M. contabile ha chiesto la condanna dei predetti, per quanto qui rileva, anche al risarcimento del danno all'immagine della Polizia di Stato;



che, ad avviso del rimettente, il censurato art. 17, comma 30-ter, in virtù del rinvio dallo stesso operato all'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), stabilisce che l'azione di risarcimento per il danno all'immagine può essere proposta esclusivamente se questo sia conseguente alla condanna per i «delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale»;

che i convenuti nel giudizio principale non hanno riportato condanna per uno di tali delitti e, quindi, l'azione di risarcimento per il danno all'immagine sarebbe preclusa dal richiamato art. 17, comma 30-ter, del quale il P.M. contabile ha tuttavia eccepito l'illegittimità costituzionale, eccezione ritenuta dalla Corte dei conti rilevante e non manifestamente infondata in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.;

che, secondo il giudice *a quo*, la questione sarebbe rilevante, in quanto la norma censurata, nell'interpretazione offertane dalla Corte costituzionale (sono richiamate la sentenza n. 355 del 2010 e le ordinanze n. 219, n. 220 e n. 221 del 2011) e dalla Corte dei conti (sezioni riunite, sentenza 19 marzo 2015, n. 8), assunta quale diritto vivente, stabilisce che il P.M. contabile può proporre azione di risarcimento per il danno all'immagine soltanto in presenza di un reato ascrivibile ai delitti sopra indicati, tra cui non è compreso il delitto di falso ideologico, il solo per il quale i convenuti hanno riportato condanna;

che, a suo avviso, la sollevata questione sarebbe altresì non manifestamente infondata, poiché il citato art. 17, comma 30-ter, sarebbe intrinsecamente irragionevole e lesivo del canone di razionalità della legge;

che, secondo la sezione giurisdizionale ligure della Corte dei conti, identificata la *ratio* della norma in esame nella finalità di limitare l'area della gravità della colpa del dipendente incorso in responsabilità, allo scopo di garantire un esercizio dell'attività di amministrazione efficace, siccome sc evra da appesantimenti dovuti allo stato diffuso di preoccupazione di coloro ai quali ne è demandato l'esercizio, la stessa sarebbe soddisfatta da strumenti più congrui (in particolare, dalla limitazione del risarcimento ai danni cagionati da condotte connotate da dolo o colpa grave e dalla trasmissibilità agli eredi dell'obbligazione risarcitoria; dall'insindacabilità delle scelte discrezionali e dall'obbligo di tenere conto dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione; dalla fissazione di un termine quinquennale di prescrizione del diritto; dal diritto del dipendente al rimborso delle spese legali, se prosciolto);

che la norma censurata prevederebbe, dunque, una «misura eccessiva ed esuberante rispetto allo scopo», non garantirebbe i principi di legalità, imparzialità, economicità e trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa e realizzerebbe un irragionevole bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti;

che, infine, ad avviso del rimettente, l'irragionevolezza del citato art. 17, comma 30-ter, ed il contrasto dello stesso con il principio di eguaglianza sarebbe altresì dimostrato dal fatto che l'azione di risarcimento per il danno all'immagine è, invece, proponibile anche in presenza di fatti dannosi meno gravi e, in particolare, nei casi previsti: dall'art. 55-quinquies, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), inserito dall'art. 69, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni); dall'art. 1, comma 12, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione); dall'art. 46, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni);

che nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata, in quanto il rimettente avrebbe proposto censure sostanzialmente identiche a quelle già sottoposte allo scrutinio di questa Corte e dichiarate non fondate dalla sentenza n. 355 del 2010.

Considerato che, successivamente all'ordinanza di rimessione, l'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nel testo modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, è stato modificato dall'allegato 3-art. 4, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), il quale ha abrogato il primo periodo della norma censurata;

che, inoltre, l'allegato 3-art. 4, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 174 del 2016 ha abrogato, «a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice», l'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), norma quest'ultima alla quale rinvia quella censurata, allo scopo di stabilire (e limitare) i casi nei quali può essere proposta dal P.M. contabile l'azione di risarcimento per il danno all'immagine;



che, inoltre, sempre successivamente all'ordinanza di rimessione, l'art. 37 del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), ha modificato l'art. 46, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), richiamato dal rimettente a conforto delle censure di irragionevolezza e di violazione del principio di eguaglianza;

che le sopravvenute modifiche, anche tenendo conto della data di entrata in vigore delle stesse, hanno inciso sul citato art. 17, comma 30-ter, e, comunque, hanno determinato una profonda trasformazione del quadro normativo di riferimento (soprattutto in considerazione della disposta abrogazione dell'art. 7 della legge n. 97 del 2001), realizzata con modalità tali da influire sul contenuto e sulla prospettazione delle censure e che, quindi, ne rendono ineludibile il riesame da parte del rimettente, cui spetta valutare le ricadute delle modifiche, procedendo ad una nuova valutazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della sollevata questione (per tutte, ordinanze n. 25 del 2017 e n. 115 del 2016);

che, pertanto, va disposta la restituzione degli atti al giudice rimettente, che si impone prima di ogni altra ulteriore valutazione (ordinanza n. 25 del 2017).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170145

N. 146

Ordinanza 24 maggio - 21 giugno 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Ruolo speciale ad esaurimento per i dipendenti a tempo indeterminato delle soppresse Comunità montane - Inclusione, nello stesso, anche di dipendenti a tempo determinato.

– Legge della Regione Basilicata 24 settembre 2015, n. 41 (Disposizioni in tema di organizzazione amministrativa regionale), art. 2, comma 1.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Basilicata 24 settembre 2015, n. 41 (Disposizioni in tema di organizzazione amministrativa regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 25-30 novembre 2015, depositato in cancelleria il 1° dicembre 2015 ed iscritto al n. 102 del registro ricorsi 2015.

Udito nella camera di consiglio del 24 maggio 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 25-30 novembre 2015 e depositato il 1° dicembre 2015 (r.r. n. 102 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Basilicata 24 settembre 2015, n. 41 (Disposizioni in tema di organizzazione amministrativa regionale);

che la disposizione censurata interviene sull'art. 28, comma 1, della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013);

che, inizialmente, il citato art. 28, comma 1, così disponeva: «[l]a Giunta Regionale con atto deliberativo istituisce e disciplina un ruolo speciale ad esaurimento nel quale, nelle more della costituzione delle Aree Programma ovvero dell'attuazione dell'esercizio in forma associata delle funzioni ai sensi dell'art. 20 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 convertito in legge con modificazioni dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111, confluiscono i dipendenti a tempo indeterminato delle sopresse Comunità Montane. Con la stessa deliberazione sono definite le modalità di trasferimento dei citati dipendenti alle Aree Programma di cui alla legge regionale 30 dicembre 2010, n. 33, una volta costituite»;

che il censurato art. 2, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 41 del 2015 ha inserito nella disposizione appena trascritta, dopo le parole «una volta costituite», il seguente periodo: «[n]el ruolo speciale ad esaurimento di cui al presente comma sono altresì ricompresi i dipendenti appartenenti alle sopresse Comunità montane che hanno prestato servizio a tempo determinato per un periodo di almeno trentasei mesi, anche non continuativi, nell'arco di tempo compreso tra il 1° gennaio 2005 e la data di entrata in vigore della presente legge»;

che, pertanto, ad avviso del ricorrente, confluirebbero nel ruolo ad esaurimento anche i dipendenti a tempo determinato che abbiano prestato servizio per almeno 36 mesi nell'arco di tempo previsto (che terminerebbe il 4 agosto 2011, data di entrata in vigore della legge reg. Basilicata n. 17 del 2011), sicché sarebbe operata una trasformazione dei rapporti di lavoro, considerati dalla disposizione censurata, da tempo determinato a tempo indeterminato, al di fuori di quanto previsto dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, e in contrasto con l'art. 6, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche);

che, dunque, la normativa censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di «ordinamento civile» e, quindi, anche la disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione; nonché con gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto sarebbe delineato un processo di stabilizzazione del personale già in servizio a tempo determinato, con elusione del principio del pubblico concorso, il quale costituisce garanzia dell'eguaglianza, oltre che dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione;

che, con atto depositato il 6 dicembre 2016, il ricorrente ha rilevato come le leggi della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), e 6 luglio 2016, n. 12 (Disposizioni di modifica della L.R. 9 febbraio 2016, n. 3 "Legge di stabilità regionale", della L.R. 9 febbraio 2016, n. 4 "Bilancio di previsione pluriennale



per il triennio 2016/2018” e della L.R. 4 marzo 2016, n. 5 “Collegato alla legge di stabilità regionale 2016” e disposizioni varie), abbiano modificato la normativa in questione;

che, in particolare, l’art. 11 della legge reg. Basilicata n. 5 del 2016 ha abrogato la disposizione impugnata; mentre l’art. 93 della stessa legge regionale ha ulteriormente innovato l’art. 28, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 17 del 2011, considerandolo nel testo modificato dalla disposizione censurata, ma è stato poi, a propria volta, abrogato dall’art. 13 della legge reg. Basilicata n. 12 del 2016;

che, rilevato altresì come la disposizione censurata non abbia avuto applicazione nel periodo di vigenza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di ritenere venuto meno l’interesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale e, pertanto, su conforme delibera del Consiglio dei ministri del 24 novembre 2016, ha rinunciato al ricorso.

Considerato che, ai sensi dell’art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, la rinuncia al ricorso determina l’estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 112, n. 100 e n. 63 del 2017).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170146

N. 147

Sentenza 23 maggio - 23 giugno 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Decorrenza retroattiva della ricongiunzione onerosa verso il regime dell’assicurazione generale obbligatoria dei contributi versati presso gestioni alternative.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) - convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 - art. 12, comma 12-*septies*.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 12-*septies*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso dal Tribunale ordinario di Monza, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra B. L. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 10 luglio 2014, iscritta al n. 336 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 maggio 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Antonino Sgroi per l'INPS e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata l'8 agosto 2014 e iscritta al n. 336 del registro ordinanze 2015, il Tribunale ordinario di Monza, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 12-*septies*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

1.1.- Il giudizio principale trae origine dalla domanda presentata da B. L., dipendente del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca dall'11 settembre 2000 al 31 agosto 2010 e «titolare di posizione INPS per il periodo 1964-2008».

Durante l'istruttoria sulla domanda di pensione di vecchiaia, la parte ricorrente nel giudizio principale, confidando nella vigenza di un regime di ricongiunzione gratuita, ha chiesto all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), il 30 luglio 2010, la ricongiunzione gratuita della contribuzione versata all'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP).

L'INPS, il 5 settembre 2010, nell'accogliere la domanda di ricongiunzione, ha chiesto il versamento dell'importo di 84.498,45 euro, in applicazione dell'art. 12, comma 12-*septies*, del d.l. n. 78 del 2010, che, già a decorrere dal 1° luglio 2010, ha tramutato il regime di ricongiunzione in oneroso.

La parte ricorrente ha chiesto di accertare il diritto alla ricongiunzione gratuita, eccependo l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 12-*septies*, del d.l. n. 78 del 2010, che sancisce, con efficacia retroattiva, l'onerosità della ricongiunzione.

1.2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che dalla soluzione del dubbio di legittimità costituzionale «dipende il diritto alla ricongiunzione gratuita rivendicato» dalla ricorrente.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale sarebbe «assolutamente determinante ai fini della decisione del procedimento».



1.3.- Per quel che attiene alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente assume che la disciplina censurata, introdotta con la legge di conversione del 30 luglio 2010, ma efficace fin dal 1° luglio 2010, contrasti con l'art. 3 Cost., per violazione del principio di eguaglianza e del principio di ragionevolezza.

La norma, in particolare, determinerebbe un'arbitraria disparità di trattamento tra chi, per circostanze accidentali, abbia presentato la domanda di ricongiunzione prima o dopo il 1° luglio 2010, poiché accorderebbe soltanto alla prima categoria di soggetti il beneficio della ricongiunzione gratuita.

Nel caso di specie, la parte ricorrente avrebbe presentato la domanda di ricongiunzione proprio il 30 luglio 2010, data di pubblicazione della legge di conversione che ha introdotto la norma censurata.

Quanto al contrasto con il canone di ragionevolezza, il giudice rimettente argomenta che la norma in esame, nel fare retroagire al 1° luglio 2010 l'introduzione della nuova disciplina di ricongiunzione onerosa, non troverebbe un'adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti o beni di rilievo costituzionale e lederebbe il legittimo affidamento dei consociati.

Difatti, la parte ricorrente, il 30 luglio 2010, avrebbe presentato una domanda di ricongiunzione, contando sul regime di ricongiunzione gratuita allora vigente, per poi vedersi imposto, con efficacia retroattiva, un onere eccessivo (84.498,45 euro).

Il giudice rimettente prospetta, inoltre, la violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost.: il diritto alla pensione, che si deve determinare sulla base di tutta l'attività lavorativa svolta e della ricongiunzione dei versamenti effettuati ad enti previdenziali diversi, «non può essere sacrificato se non in forza di provvedimenti che tutelino pari o superiori diritti e che siano proporzionali, necessari ed equilibrati». Il giudice *a quo* esclude che i requisiti da ultimo menzionati ricorrano nel caso di specie.

2.- Con memoria del 29 gennaio 2016, si è costituito l'INPS e ha chiesto di dichiarare irrilevante, inammissibile o comunque infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Monza.

L'INPS ha osservato, in primo luogo, che la ricorrente non ha ottemperato all'onere di pagare le somme necessarie per la ricongiunzione e che tale omissione implica rinuncia alla domanda proposta. Tale rinuncia determinerebbe l'irrelevanza della questione di legittimità costituzionale: un'eventuale pronuncia di accoglimento «non potrà produrre effetto di sorta sulla questione sottoposta al vaglio giudiziario».

Nel merito, i dubbi di legittimità costituzionale non sarebbero fondati: «il legislatore ha legittimamente ponderato gli interessi di una categoria di lavoratori, i lavoratori subordinati pubblici, con gli interessi di tutti i lavoratori e dei pensionati» e ha tenuto conto delle risorse economiche disponibili, che avrebbero consentito solo fino al momento di entrata in vigore della norma censurata «di esonerare dai costi di ricongiunzione una determinata categoria di lavoratori subordinati».

2.1.- In prossimità dell'udienza, l'INPS ha depositato una memoria illustrativa, ribadendo le conclusioni già formulate.

L'INPS ha precisato che la parte ricorrente ha presentato domanda il 30 luglio 2010, il giorno stesso della pubblicazione della legge contenente la norma censurata: tale concomitanza escluderebbe un affidamento meritevole di tutela.

L'INPS, inoltre, ha posto l'accento sulla ragionevolezza dell'intervento del legislatore, che ha eliminato il privilegio della gratuità della ricongiunzione, concesso ai soli lavoratori dipendenti, privati e pubblici, esclusi dall'applicazione del sistema contributivo, e ha così rimosso un onere economico destinato a gravare sulla collettività, liberando «risorse economiche da destinare ad altri fini sempre in seno al sistema previdenziale».

Il legislatore si sarebbe premurato di valorizzare in ogni caso la contribuzione previdenziale versata presso gestioni diverse: anche da questo angolo visuale, non si ravviserebbe alcun contrasto con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza.

Peraltro, la parte ricorrente nel giudizio principale avrebbe potuto percorrere altre strade allo scopo di valorizzare la contribuzione accreditata presso gestioni disparate: l'art. 38 Cost. prescriverebbe di attribuire rilievo a tutta la contribuzione versata, ma non imporrebbe la gratuità della ricongiunzione.

3.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibile o comunque infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Monza.

Secondo la difesa dello Stato, la questione sarebbe inammissibile, alla luce del carattere discrezionale delle scelte del legislatore in merito alle modalità e ai tempi della ricongiunzione.

Nel merito, la questione non sarebbe comunque fondata.



A tale riguardo, l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia che, prima dell'entrata in vigore della disciplina censurata, la ricongiunzione gratuita operava soltanto per i lavoratori che, dalle gestioni alternative (INPDAP, Fondi speciali ferrovie, volo, elettrici, telefonici), intendevano passare al Fondo pensioni lavoratori dipendenti.

La legge n. 122 del 2010 si prefiggerebbe lo scopo di conseguire gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, nel rispetto del vincolo posto dall'art. 81 Cost., e di garantire ai diversi lavoratori un trattamento omogeneo: invero, la regola dell'onerosità della ricongiunzione si applicherebbe ai lavoratori provenienti da altre gestioni previdenziali che optano per la ricongiunzione e ai lavoratori che da sempre contribuiscono alla gestione del Fondo pensioni lavoratori dipendenti.

Per tali ragioni, la norma, introdotta dalla legge di conversione, sarebbe esente dai vizi di legittimità costituzionale denunciati dal Tribunale ordinario di Monza.

3.1.- Il 2 gennaio 2017, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato la nota del 24 febbraio 2016 dell'Ufficio del coordinamento legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze, con allegata nota del 16 febbraio 2016 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato in merito agli oneri finanziari di un'eventuale pronuncia di accoglimento della questione in esame.

La nota della Ragioneria generale dello Stato allega, a sua volta, una nota dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 3 ottobre 2012, con allegata nota dell'INPS riguardante gli oneri finanziari connessi a un disegno di legge finalizzato ad abrogare integralmente l'art. 12, commi da 12-*septies* a 12-*undecies*, del d.l. n. 78 del 2010.

3.2.- Nell'approssimarsi dell'udienza, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria illustrativa e ha confermato le conclusioni già rassegnate in punto di inammissibilità e di infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Ha ribadito che l'imposizione di un onere di ricongiunzione risponde principalmente a «criteri di equità» tra le diverse categorie, assicura «coerenza e razionalità al sistema» ed elimina difformità di trattamento tra i diversi lavoratori, sprovviste di ogni razionale giustificazione.

A dire dell'Avvocatura generale dello Stato, la gravità della situazione dei conti pubblici avrebbe imposto «un immediato e decisivo intervento riformatore in materia pensionistica, proprio al fine di contenere, con immediatezza e urgenza, la spesa previdenziale»: la regola dell'onerosità della ricongiunzione scongiurerebbe il rischio di effetti finanziari di impatto considerevole, valutati nel documento della Ragioneria generale dello Stato del 16 febbraio 2016.

Peraltro, per i lavoratori che hanno versato contributi in casse, gestioni o fondi pensionistici diversi e che non intendono sobbarcarsi agli oneri della ricongiunzione, l'ordinamento appresterebbe lo strumento della totalizzazione.

4.- All'udienza le parti hanno ribadito le conclusioni formulate nelle memorie difensive.

Considerato in diritto

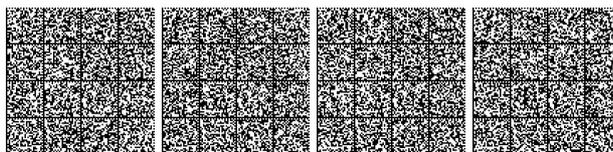
1.- Il Tribunale ordinario di Monza, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 12-*septies*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

La norma censurata, aggiunta in sede di conversione del d.l. n. 78 del 2010, statuisce, con decorrenza retroattiva dal 1° luglio 2010, l'onerosità del regime della ricongiunzione verso il regime dell'assicurazione generale obbligatoria dei contributi versati presso gestioni alternative.

Il giudice rimettente assume che la norma censurata, in virtù dell'efficacia retroattiva che la contraddistingue, contrasti con «il canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.) ed il principio del legittimo affidamento» e non trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale.

Il giudice *a quo* argomenta che «la retrodatazione del termine ultimo di vigenza (al 1 luglio 2010) della possibilità di presentare domanda per la ricongiunzione gratuita, si appalesa irrazionale in quanto in alcun modo giustificata e crea una discriminazione fra soggetti che, vigente la stessa disposizione di legge, abbiano del tutto casualmente presentato la domanda prima e dopo tale data».

L'irragionevolezza della disposizione sarebbe ancora più stridente in considerazione della gravosità dell'onere imposto.



Il giudice rimettente, inoltre, denuncia la violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost., che tutela il diritto alla pensione «da determinarsi sulla base di tutta la attività lavorativa svolta»: tale diritto non potrebbe essere sacrificato «se non in forza di provvedimenti che tutelino pari o superiori diritti e che siano proporzionali, necessari ed equilibrati», requisiti che non sarebbe dato ravvisare nel caso di specie.

2.- Le eccezioni di inammissibilità, formulate nella memoria di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e nell'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, devono essere disattese.

2.1.- L'INPS ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, sul presupposto che il mancato pagamento delle rate definite dal medesimo Istituto valga come rinuncia alla domanda di ricongiunzione: a fronte di una domanda di ricongiunzione oramai inefficace, un'eventuale pronuncia di accoglimento non apporterebbe alcuna utilità alla parte ricorrente nel giudizio *a quo*.

L'eccezione non è fondata.

La questione di legittimità costituzionale è rilevante, poiché la norma censurata, nell'imporre l'applicazione di un regime oneroso di ricongiunzione, è chiamata a disciplinare la fattispecie controversa ed è l'unico ostacolo che si frappone all'accoglimento della richiesta di ricongiunzione gratuita dei diversi periodi contributivi.

2.2.- L'Avvocatura generale dello Stato prospetta l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, argomentando che l'intervento, richiesto a questa Corte, sconfinerebbe nell'ambito riservato alla discrezionalità legislativa.

Neppure tale rilievo coglie nel segno.

Nella prospettiva del giudice rimettente, la legalità costituzionale potrebbe essere ripristinata rimuovendo l'efficacia retroattiva sancita in sede di conversione del decreto-legge: il *petitum*, delimitato in questi termini, è puntuale e univoco e non investe l'alternativa tra molteplici opzioni di politica legislativa, che non spetta a questa Corte sciogliere, in assenza di rime costituzionalmente obbligate.

3.- La questione è fondata.

3.1.- La norma censurata scaturisce dall'emendamento 12.1000, introdotto in sede di conversione allo scopo di «armonizzare e razionalizzare la materia delle ricongiunzioni, prevedendo che alle diverse categorie di lavoratori si applichi una normativa analoga a quella applicata nel regime generale».

Nel rendere onerosa, a decorrere dal 1° luglio 2010, la ricongiunzione nell'assicurazione generale obbligatoria di periodi contributivi maturati in ordinamenti pensionistici esclusivi o sostitutivi, la disciplina sospettata di illegittimità costituzionale si discosta dalla regola generale posta dall'art. 15, comma 5, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), che, per le modifiche apportate al decreto-legge in sede di conversione, statuisce in linea di principio l'entrata in vigore «dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge di conversione».

Tale regola, nel caso di specie, trova riscontro nell'art. 1, comma 3, della legge di conversione n. 122 del 2010, che dispone l'entrata in vigore della medesima legge «il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*», risalente al 30 luglio 2010 (supplemento ordinario n. 174 alla *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, n. 176 del 30 luglio 2010).

3.2.- Occorre, in via preliminare, circoscrivere il tema del decidere, devoluto all'esame di questa Corte.

Le censure del giudice rimettente non deducono l'irragionevolezza del nuovo regime oneroso di ricongiunzione. Esse si appuntano soltanto sulla «irragionevolezza della sua retrodatazione», con particolare riguardo alla fattispecie disciplinata dall'art. 12, comma 12-*septies*, del d.l. n. 78 del 2010, secondo termini omogenei a quelli specificati anche nei successivi commi 12-*octies* e 12-*novies* per ipotesi che esulano dall'odierno vaglio di legittimità costituzionale.

Le argomentazioni dell'INPS e dell'Avvocatura generale dello Stato, per contro, muovono dal presupposto che i dubbi di legittimità costituzionale si incentrino sul nuovo regime e, di tale regime, ribadiscono la ragionevolezza e la compatibilità con i precetti costituzionali, senza affrontare gli argomenti addotti dal giudice rimettente in punto di disciplina intertemporale.

Anche la determinazione degli effetti economici di una decisione di accoglimento, approfonditi nella documentazione prodotta dall'Avvocatura generale dello Stato, presuppone che il regime di onerosità della ricongiunzione sia eliminato in radice. Un tale esito, tuttavia, non è quello prefigurato dal giudice *a quo*, che si limita a censurare l'efficacia retroattiva della nuova disciplina, nel circoscritto arco temporale che dal 1° luglio 2010 si estende fino al 30 luglio 2010.



3.3.- Il giudice *a quo*, pertanto, non contesta che il legislatore, alla stregua di una valutazione eminentemente discrezionale (sentenza n. 527 del 1987), possa disciplinare la ricongiunzione dei contributi versati presso gestioni differenti, contemperando la sostenibilità del sistema previdenziale nel suo complesso con l'esigenza che il pluralismo delle gestioni previdenziali e la frammentarietà della carriera lavorativa non si risolvano in un pregiudizio per il lavoratore che intenda conseguire la pensione.

La ricongiunzione, che implica il trasferimento, presso la nuova gestione, della «posizione assicurativa già posseduta dal lavoratore presso la gestione di provenienza, nella sua integrale consistenza» (sentenza n. 374 del 1997), si prefigge di valorizzare tutti i periodi assicurativi (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 30 maggio 1989, n. 2616) e di attribuire all'interessato un trattamento più vantaggioso rispetto a quello che potrebbe rivendicare tenendo distinti i rispettivi periodi (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 7 febbraio 1989, n. 740).

Anche di recente, con l'art. 1, commi da 195 a 198, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), il legislatore è intervenuto su tale materia, apprestando nuove garanzie per il cumulo della contribuzione frammentata, in alternativa rispetto agli strumenti già collaudati della ricongiunzione (legge 7 febbraio 1979, n. 29, recante «Ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali») e della totalizzazione (decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 42, recante «Disposizioni in materia di totalizzazione dei periodi assicurativi»).

Il nucleo delle censure non attiene alla ragionevolezza dell'assetto trattenuto dal legislatore, ma al profilo diacronico della disciplina della ricongiunzione, che il legislatore è vincolato a delineare nel rispetto del principio generale di ragionevolezza e della tutela del legittimo affidamento.

3.4.- La norma censurata si rivela disarmonica rispetto ai principi enunciati.

Nell'innovare con efficacia retroattiva il regime applicabile alle domande di ricongiunzione già presentate, essa vanifica l'affidamento legittimo che i lavoratori avevano riposto nell'applicazione del regime vigente al tempo della presentazione della domanda, principio che si configura quale «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (sentenze n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985).

Il legittimo affidamento, presidiato dall'art. 3 Cost., non preclude le modifiche sfavorevoli dei rapporti giuridici, ma esige che tali modifiche non si traducano in una disciplina irragionevole (sentenza n. 216 del 2015).

Con riguardo alla specifica norma censurata, non si ravvisano ragioni apprezzabili, idonee a giustificare la scelta di sacrificare l'affidamento «nel bilanciamento con altri interessi costituzionali» (sentenza n. 525 del 2000) e di incidere, con effetti retroattivi, su situazioni disciplinate da leggi precedenti.

L'esigenza di armonizzazione e di razionalizzazione, illustrata nel corso del dibattito parlamentare, dà conto delle ragioni sottese alla disciplina, ma non implica la necessità di farne retroagire di un mese l'efficacia, pregiudicando un affidamento che, nel caso di specie, appare meritevole di tutela. Difatti, il lavoratore ha compiuto le sue scelte, volte a tutelare nella maniera più incisiva i diritti previdenziali, sulla scorta di una valutazione che il nuovo quadro normativo ha alterato in maniera repentina e radicale.

3.5.- L'esigenza di garantire la tutela del legittimo affidamento non può che arrestarsi nel momento a partire dal quale le disposizioni della legge 30 luglio 2010, n. 122 (pubblicate nel supplemento ordinario n. 174 alla *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, n. 176 del 30 luglio 2010) sono entrate in vigore.

A partire da tale momento, che l'art. 1, comma 3, della legge n. 122 del 2010 individua nel 31 luglio 2010, il legislatore è abilitato a dettare disposizioni atte a modificare sfavorevolmente la disciplina in vigore. Entro tale termine va limitata la dichiarazione di incostituzionalità della norma censurata (sentenza n. 416 del 1999, punto 6.2. del Considerato in diritto).

4.- Alla luce delle considerazioni svolte, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di ragionevolezza e della tutela del legittimo affidamento.

4.1.- Restano assorbite le censure, che fanno leva sulla disparità di trattamento tra chi presenta, in periodi accidentalmente diversi, la medesima domanda di ricongiunzione (art. 3 Cost.) e sul contrasto con il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale (art. 38 Cost.).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 12-septies, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui prevede, per il periodo dal 1° luglio 2010 al 30 luglio 2010, che «alle ricongiunzioni di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 7 febbraio 1979, n. 29» si applichino «le disposizioni di cui all'articolo 2, commi terzo, quarto e quinto, della medesima legge».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170147

N. 148

Sentenza 4 aprile - 23 giugno 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Provvedimenti di liquidazione definitiva del trattamento di quiescenza - Errore commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione - Rettifica da parte degli enti o fondi erogatori.

- Legge 3 maggio 1967, n. 315 (Miglioramenti al trattamento di quiescenza della Cassa per le pensioni ai sanitari e modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), art. 26; decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), artt. 204 e 205.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge 3 maggio 1967, n. 315 (Miglioramenti al trattamento di quiescenza della Cassa per le pensioni ai sanitari e modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), e degli artt. 204 e 205 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), promossi dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, con ordinanze del 6 novembre 2014 e del 16 marzo 2015, iscritte ai nn. 37 e 146 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 12 e 33, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2016 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato Filippo Mangiapane per l'INPS e l'avvocato dello Stato Giustina Noviello per il Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nuovamente nell'udienza pubblica del 4 aprile 2017, rifissata in ragione della intervenuta modifica della composizione del collegio, il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi nuovamente l'avvocato Filippo Mangiapane per l'INPS e l'avvocato dello Stato Giustina Noviello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con due ordinanze, iscritte, rispettivamente, al n. 37 e al n. 146 del registro ordinanze 2015, la Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, ha promosso questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, dell'art. 26 della legge 3 maggio 1967, n. 315 (Miglioramenti al trattamento di quiescenza della Cassa per le pensioni ai sanitari e modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), e degli artt. 204 e 205 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), nella parte in cui non prevedono che i provvedimenti di liquidazione definitiva del trattamento di quiescenza possano essere «rettificati in ogni momento da enti o fondi erogatori, in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione».

Il rimettente espone che i giudizi di merito sono stati promossi su ricorso di pensionati, già dipendenti di amministrazione provinciale, avverso provvedimenti con cui l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), gestione ex Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), ha rideterminato in *peius* i rispettivi trattamenti pensionistici, disponendo, altresì, il recupero nei loro confronti delle maggiori somme erogate.

In particolare, nella prima ordinanza, iscritta al reg. ord. n. 37 del 2015, si espone che l'INPS, con provvedimento del 18 aprile 2014, aveva rideterminato in euro 43.205,63 il trattamento annuo di pensione di euro 58.523,82, già liquidato all'interessato, in via definitiva, a decorrere dal 1° settembre 2004, con determinazione in data 2 dicembre 2004, disponendo il recupero delle maggiori somme erogate, pari a euro 278.771,62.

Nella seconda ordinanza, iscritta al reg. ord. n. 146 del 2015, si espone che l'INPS, con provvedimento del 12 dicembre 2012, aveva rideterminato in euro 39.811,03 il trattamento già liquidato in via definitiva all'interessato in euro 69.366,82, a decorrere dal 1° luglio 2006, con determinazione del 23 gennaio 2007, disponendo il recupero delle maggiori somme erogate, pari ad euro 230.510,25.

1.1.- Nelle ordinanze il rimettente rappresenta che nei giudizi a quibus i ricorrenti avevano dedotto: *a)* la illegittimità del provvedimento di riliquidazione; *b)* l'insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto legittimanti l'esercizio di potere di modifica dell'ente previdenziale ai sensi dell'art. 205 del d.P.R. n. 1092 del 1973, essendo decorso il termine triennale previsto per la modifica o revoca del provvedimento definitivo; *c)* la irripetibilità dell'indebito, in base al principio di affidamento nel provvedimento di liquidazione del trattamento e del principio di percezione in buona fede delle maggiori somme corrisposte.

Rappresenta, altresì, il rimettente che in entrambi i giudizi si è costituito l'ente convenuto che, nel ribadire le ragioni della correttezza dei procedimenti di rideterminazione dei trattamenti e la legittimità dei provvedimenti di revoca, ha chiesto il rigetto dei relativi ricorsi, sollevando altresì questione di legittimità costituzionale degli artt. 204 e 205 del d.P.R. n. 1092 del 1973 e dell'art. 26 della legge n. 315 del 1967, in riferimento agli artt. 3, 81 e 97 Cost.,



«nella parte in cui limitano la possibilità di modifica o revoca della pensione definitiva a una serie tassativa di ipotesi, fissando dei termini temporali ritenuti decadenziali, con l'effetto di consolidamento per il futuro di un trattamento pensionistico errato, in contrasto con quanto sancito dall'art. 52 della legge n. 88/1989 per le pensioni a carico dell'AGO e delle gestioni obbligatorie sostitutive».

Nelle ordinanze di rimessione si espone, poi, che in entrambi i giudizi: *a)* erano state accolte le istanze cautelari proposte dai ricorrenti sospendendo il recupero dei ratei pensionistici indebiti; *b)* con sentenze non definitive erano stati rigettati i ricorsi proposti in ordine alla domanda di declaratoria della correttezza dell'applicazione del criterio della media ponderata e della conseguente quantificazione dei trattamenti pensionistici effettuata con i provvedimenti modificati; *c)* era stata riservata all'esito del giudizio di legittimità costituzionale sulle richiamate disposizioni in materia di modifica dei trattamenti pensionistici dei dipendenti pubblici, la decisione definitiva sul ripristino del trattamento precedentemente goduto dai ricorrenti, nonché sulla irripetibilità delle maggiori somme indebitamente percepite.

1.2.- Ciò premesso, il rimettente espone che l'art. 26 della legge n. 315 del 1967, riguardante i trattamenti erogati agli ex iscritti alle casse pensionistiche gestite dal Ministero del Tesoro, stabilisce che: «I provvedimenti concernenti le domande di riscatto di servizi o periodi ai fini del trattamento di quiescenza e quelle di liquidazione del trattamento stesso, adottati dai competenti organi deliberanti dagli Istituti di Previdenza e resi esecutivi con decreto del Direttore Generale degli Istituti medesimi, possono, d'ufficio o a domanda degli interessati, essere revocati o modificati dagli organi deliberanti predetti entro il termine di novanta giorni decorrente dalla data di comunicazione del decreto agli interessati. La revoca o modifica è ammessa, entro il termine di tre anni dalla data predetta, quando: *a)* vi sia stato errore di fatto o sia stato omissivo di tener conto di elementi risultanti dalla documentazione acquisita; *b)* vi sia stato errore materiale nel computo del servizio ovvero nella determinazione del contributo di riscatto o dell'importo del trattamento di quiescenza; oppure, entro il termine di dieci anni dalla data stessa, quando: *c)* siano acquisiti, ad iniziativa delle parti o d'ufficio, documenti che non abbiano formato oggetto di esame in sede di adozione del provvedimento e abbiano rilevanza sulla determinazione del riscatto o del trattamento di quiescenza; *d)* il provvedimento sia stato adottato sopra documenti falsi».

Prosegue il rimettente rilevando che tale disciplina è stata sostanzialmente replicata dalle disposizioni degli artt. 204 e 205 del d.P.R. n. 1092 del 1973 in materia di trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello stato, disponendo, in particolare, l'art. 204 che «La revoca o la modifica di cui all'articolo precedente può aver luogo quando: *a)* vi sia stato errore di fatto o sia stato omissivo di tener conto di elementi risultanti dagli atti; *b)* vi sia stato errore nel computo dei servizi o nel calcolo del contributo di riscatto, nel calcolo della pensione, assegno o indennità o nell'applicazione delle tabelle che costituiscono le aliquote o l'ammontare della pensione, assegno o indennità; *c)* siano stati rinvenuti documenti nuovi dopo l'emissione del provvedimento; *d)* il provvedimento sia stato emesso in base a documenti riconosciuti o dichiarati falsi», e a sua volta, l'articolo 205 stabilendo che: «La revoca o la modifica sono effettuati d'ufficio o a domanda dell'interessato. Nei casi previsti nelle lettere *a)* e *b)* dell'articolo 204 il provvedimento è revocato o modificato d'ufficio non oltre i termini di tre anni dalla data di registrazione del provvedimento stesso; nei casi di cui alle lettere *c)* e *d)* di detto articolo il termine è di sessanta giorni dal rinvenimento di documenti nuovi o dalla notizia della riconosciuta o dichiarata falsità dei documenti. La domanda dell'interessato deve essere ripresentata, a pena di decadenza entro i termini stabiliti dal comma precedente; nei casi previsti nelle lettere *a)* e *b)* dell'art. 204 il termine decorre dalla data in cui il provvedimento è stato comunicato all'interessato».

Precisa il rimettente che l'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 8 agosto 1986, n. 538 (Modalità di liquidazione dei trattamenti di quiescenza a favore degli iscritti alle casse pensioni degli istituti di previdenza. Semplificazione di procedure in materia di pagamento degli stipendi ai dipendenti dello Stato), ha espressamente dichiarato applicabile la ricordata normativa nei confronti degli ex iscritti alle casse previdenziali amministrare dal Ministero del Tesoro, stabilendo, al comma 1, che: «Il provvedimento definitivo relativo al trattamento di quiescenza può essere revocato o modificato dall'ufficio che lo ha emesso. Si applicano le disposizioni contenute negli artt. 204, 205, 206, 207 e 208 del D.P.R. 29.12.1973 n. 1092 e nell'art. 3 della legge 7.8.1985 n. 428. Per i casi previsti dai punti *c)* e *d)* dell'art. 204 sopra citato, resta fermo il termine di dieci anni di cui all'art. 26 della legge 3.5.1967 n. 315».

Così illustrata la disciplina in materia di modificabilità dei trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti, il rimettente ne evidenzia la diversità dalle disposizioni dettate dall'art. 52 della legge 9 marzo 1989, n. 88 (Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro), per le pensioni del settore privato a carico dell'INPS, prevedendo, al comma 1, che: «Le pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti, delle gestioni obbligatorie sostitutive o, comunque, integrativa della medesima, della gestione speciale dei minatori, delle gestioni speciali dei commercianti, artigiani, i coltivatori diretti, mezzadri o coloni nonché la pensione sociale di cui all'art. 26 della legge 30 aprile 1969, n. 163, possono essere in ogni momento rettifiche dagli enti erogatori, in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione».



1.3.- Il rimettente, ponendo a raffronto le due diverse discipline che regolano la modifica da parte dell'ente previdenziale dei trattamenti pensionistici erogati, e assumendo come *tertium comparationis* la normativa così recata dall'art. 52 della legge n. 88 del 1989, ritiene che l'art. 26 della legge n. 315 del 1967 e gli artt. 204 e 205 del d.P.R. n. 1092 del 1973 violino gli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui non prevedono che i provvedimenti di liquidazione definitiva del trattamento di quiescenza possano essere «rettificati in ogni momento dagli enti o fondi erogatori, in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione».

In particolare, in riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., il rimettente asserisce la irragionevolezza delle disposizioni censurate, in quanto prevedono una disciplina in materia di modifica dei trattamenti pensionistici per i pensionati del settore pubblico più favorevole rispetto a quella prevista dall'art. 52 della legge n. 88 del 1989 per i pensionati del settore privato, senza che ricorrano oggettive differenziazioni tra le situazioni giuridiche tutelate, sia sotto il profilo della procedura seguita che sotto quello dei valori costituzionali tutelati.

Con riguardo all'art. 97 Cost., il rimettente, in una lettura coordinata con l'art. 3 Cost., deduce la irragionevolezza della normativa scrutinata, in quanto sottrae all'erario, in un momento di gravi difficoltà economico-finanziarie e di sostenibilità del sistema previdenziale, la possibilità di impedire il protrarsi di un nocumento patrimoniale corrispondente all'erogazione di un trattamento pensionistico erroneamente calcolato.

1.4.- In ordine alla rilevanza della questione per la definizione dei rispettivi giudizi a quibus, il rimettente assume che, avendo l'amministrazione previdenziale provveduto a rideterminare la pensione definitiva a seguito di riscontrato errore di fatto dopo il termine di tre anni stabilito dalla normativa ricordata, l'INPS non avrebbe potuto esercitare il potere di revoca o modifica del trattamento pensionistico. Ciò condurrebbe, secondo il rimettente, all'accoglimento integrale dei ricorsi proposti, con declaratoria di illegittimità dei provvedimenti così emanati dall'ente di previdenza e ripristino dei trattamenti pensionistici percepiti ex ante, nonché pronuncia di irripetibilità di quanto percepito, per effetto della sopravvenuta immodificabilità della erronea determinazione del trattamento stesso, e non già per avere gli interessati percepito le maggiori somme in buona fede.

Con riguardo alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente, innanzitutto, afferma di essere consapevole che, data la possibilità della coesistenza di una pluralità di regimi previdenziali aventi la medesima finalità posta dall'art. 38 Cost., occorre valutare, secondo la giurisprudenza costituzionale, la diversità fra le discipline in materia in termini di compatibilità con il principio di uguaglianza, alla luce di una adeguata e razionale giustificazione (a tal fine richiamano la sentenza n. 91 del 1984).

Il rimettente, pertanto, si interroga proprio sulla persistenza di intrinseche differenze tra le due discipline esaminate (rispettivamente relative al settore privato e a quello pubblico), alla luce dell'evoluzione legislativa più recente, pervenendo a una risposta negativa.

In proposito le ordinanze richiamano, in via generale, il processo di armonizzazione dei regimi pensionistici avviato dalla legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), e, sotto il profilo gestionale, la soppressione dell'INPDAP quale polo della previdenza pubblica, con trasferimento delle sue funzioni all'INPS, ai sensi dell'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2011, n. 214.

Sempre ai fini in esame, con riferimento specifico alla peculiare disciplina del procedimento di liquidazione delle pensioni pubbliche, il rimettente si mostra avvertito delle possibili implicazioni sul punto di quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 208 del 2014, con la quale è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973. Ciò in quanto la Corte, nel confermare la legittimità dell'esclusione dell'errore di diritto tra i casi che giustificano la revoca o la riforma del provvedimento di pensione oltre il termine triennale, ha richiamato la struttura del procedimento di liquidazione delle pensioni pubbliche, distinto nelle due fasi della liquidazione provvisoria e di quella definitiva, consentendo la modificabilità piena fino all'emanazione del provvedimento definitivo.

Tuttavia, il giudice rimettente rileva che tale distinzione, pur perdurante, è di fatto «compressa» dalla circostanza che oramai l'INPS provvede generalmente alla liquidazione immediata in via definitiva dei trattamenti, e solo occasionalmente, e per periodi limitati, alla liquidazione in via provvisoria.

Inoltre, il rimettente evidenzia le conseguenze derivanti dal venir meno dell'assoggettività a controllo preventivo da parte della Corte dei conti del provvedimento definitivo per le pensioni pubbliche. In proposito, nell'ordinanza n. 146 del 2015, si evidenzia che ciò ha comportato una minore «affidabilità» delle medesime, ponendole quindi sullo stesso piano di quelle private, «con possibili ricadute sul piano della certezza e correttezza del contenuto dei provvedimenti» pensionistici, e dunque sul regime della loro modificabilità.

Prosegue il rimettente ritenendo, altresì, che la modificabilità per qualsiasi ragione e senza limiti di tempo delle pensioni pubbliche, al pari di quelle private, non andrebbe a confliggere con la tutela dell'affidamento.



Con riguardo a tale aspetto, il rimettente ricorda che l'illegittimità degli artt. 203, 204 e 205 del d.P.R. n. 1092 del 1973 è stata esclusa dalla Corte costituzionale (sentenza n. 91 del 1984), quale espressione del favor del legislatore per il soggetto pensionato; così come ricorda che la citata sentenza n. 208 del 2014, nel confermare la legittimità costituzionale del medesimo art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973, ha richiamato l'esigenza di tutelare il legittimo affidamento del pensionato nel trattamento pensionistico riconosciutogli.

Senonché il rimettente, nell'ordinanza n. 146 del 2015, alla luce della più recente dottrina «sensibile alle problematiche giuridico-economiche», dubita della legittimità costituzionale di tali disposizioni, in quanto escludono il potere di annullamento in sede di autotutela «senza tener conto delle conseguenze patrimoniali che derivano da tale scelta», sia perché contestualmente violano i principi costituzionali sul funzionamento della pubblica amministrazione e sull'obbligo di legalità della sua azione.

Inoltre, ritiene il rimettente che non sia evocabile il principio della tutela dell'affidamento del pensionato per consentire una continuità nell'erogazione del trattamento risultato non dovuto, in quanto tale principio non può essere utilizzato come criterio autonomo, ma ricondotto ai principi di uguaglianza, certezza del diritto e legalità.

In proposito, il rimettente, evidenziata la natura del rapporto pensionistico come rapporto di durata, richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee che «ha circoscritto la tutela dell'affidamento, nella declinazione di certezza del diritto, nei limiti degli effetti giuridici già prodotti, che non debbono essere incisi dall'atto sopravvenuto, ma lo ha escluso per quelli futuri non ancora prodotti (CGCE n. 373/1993)». Il rimettente espone che nella stessa direzione si è espressa la stessa Corte costituzionale, relativamente alla possibilità per il legislatore di modificare in *peius* le disposizioni in materia di prestazioni pensionistiche, pur precisando i limiti di un tale intervento, per non «trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti».

Inoltre, nelle ordinanze si evidenzia che la necessità di contemperare la tutela dell'affidamento con altri valori costituzionali è implicitamente espressa anche dalla norma (art. 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»), che subordina l'esercizio del potere di annullamento del provvedimento illegittimo alla sussistenza dell'interesse pubblico.

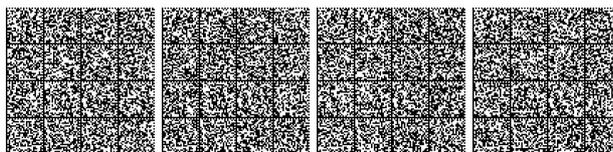
Pertanto, il rimettente esprime l'avviso che la tutela dell'affidamento sarebbe già assicurata dalla specifica regolazione della ripetizione dell'indebito pensionistico, comune alle pensioni del settore pubblico e del settore privato, secondo cui, in deroga al principio generale posto dall'art. 2033 del codice civile, non si dà luogo a ripetizione dell'indebito nel caso in cui i maggiori trattamenti siano stati percepiti in buona fede.

Conclusivamente, sulla scorta di quanto così dedotto, il rimettente ritiene che le disposizioni pensionistiche in esame per il settore pubblico e quello privato sono accomunate: dalla identità della funzione retributiva; dalla irripetibilità delle maggiori somme percepite dal pensionato in buona fede; dalla non ravvisabilità di una violazione dell'art. 38 Cost., in presenza di erogazioni non dovute che, in quanto tali, non possono concorrere ad integrare, ai fini dell'adeguatezza, la prestazione previdenziale, sicché la loro rideterminazione non può di per sé arrecare alcun *vulnus* al precetto costituzionale.

Conseguentemente, il rimettente ritiene irragionevoli ed arbitrarie le disposizioni censurate, in materia di modifica dei trattamenti pensionistici risultati illegittimi, in quanto riservano ai pensionati del settore pubblico una disciplina irragionevolmente ed arbitrariamente più favorevole di quella prevista per i pensionati del settore privato; disciplina che «sottrae all'ente previdenziale pubblico la possibilità di impedire il protrarsi per un periodo di tempo indeterminato, di un nocumento patrimoniale corrispondente all'erogazione di un trattamento pensionistico erroneamente calcolato».

Ciò, evidenzia inoltre il rimettente, «in un momento di gravi difficoltà economiche-finanziarie, di ricorrenti timori per la sostenibilità del sistema previdenziale e, infine, in una prospettiva futura di crescente compressione dell'entità delle prestazioni previdenziali a parità di contributi versati» e «senza che, nell'ambito di una previsione generale, non discriminante in relazione all'entità dell'indebito e/o del trattamento pensionistico correttamente determinato, la lesione dell'interesse pubblico trovi un'adeguata giustificazione in situazioni economiche e sociali del pensionato specificamente individuate e non apoditticamente assunte a denominatore comune dell'intera categoria, comprendente anche soggetti titolari di laute ed eventualmente plurime pensioni».

1.5.- Nei due giudizi di legittimità costituzionale si è costituito l'INPS (in quello di cui all'ordinanza n. 37 del 2015, con atto del 9-13 aprile 2015, e nel giudizio di cui all'ordinanza n. 146 del 2015, con atto del 3-10 luglio 2015), chiedendo: a) di dichiarare l'inammissibilità per difetto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge n. 315 del 1967 e dell'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973; b) previa declaratoria di ammissibilità della questione, di ritenere e dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge n. 315 del 1967 e dell'art. 205 del d.P.R. n. 1092 del 1973, nella parte in cui non prevedono che i provvedimenti di liquidazione definitiva del trattamento di quiescenza possano essere rettificati in ogni tempo.



Con riguardo alla richiesta declaratoria di inammissibilità, l'INPS deduce che non avrebbe alcun rilievo la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge n. 315 del 1967 e dell'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973 nel sottostante giudizio di merito. Ciò in quanto il rimettente ha qualificato il vizio del provvedimento di rideterminazione del trattamento pensionistico in termini di errore di fatto (sotto la specie dell'errata presupposizione di una circostanza, la cessazione dal servizio nella perdurante qualifica dirigenziale, radicalmente esclusa dagli atti), ipotesi che le citate disposizioni già contemplano tra quelle per le quali si può procedere alla modifica del trattamento pensionistico. Ad avviso dell'INPS, assumono, invece, rilievo le disposizioni del citato art. 26 della legge n. 315 del 1967 e dell'art. 205 del citato d.P.R. n. 1092 del 1973, nella parte in cui stabiliscono i termini entro i quali l'ente previdenziale può rideterminare il trattamento pensionistico in presenza di tale errore, in quanto nei giudizi a quibus i provvedimenti risultano emanati decorsi tali termini; pertanto, in riferimento alla richiesta di dichiarare l'illegittimità costituzionale di tali norme, l'INPS ha svolto argomentazioni adesive e integrative di quelle illustrate nelle ordinanze di rimessione.

1.6.- Con atti depositati il 14 aprile e l'8 settembre 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto, rispettivamente, nei giudizi di cui al reg. ord. n. 37 del 2015 e n. 146 del 2015, chiedendo di dichiarare manifestamente infondata la questione sollevata.

In particolare, con riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato ha escluso il contrasto delle disposizioni scrutinate con i principi di uguaglianza e il canone di ragionevolezza, non ritenendo omogenee le situazioni poste a raffronto, attesa la differenziazione tra pensioni pubbliche e private, restando le pensioni del settore pubblico connotate da persistenti differenze anche con riferimento alla fase liquidatoria.

Quanto al parametro di cui all'art. 97 Cost., la difesa erariale ha escluso la fondatezza dell'eccezione, assumendo che il mero ripristino dell'azione amministrativa non può prevalere sulla tutela della situazione del pensionato con modalità temporali illimitate, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, da ultimo confermato nella citata sentenza n. 208 del 2014.

Tali considerazioni sono state ribadite e precisate dall'Avvocatura generale dello Stato, con memorie del 16-24 marzo 2015.

Considerato in diritto

1.- Con due ordinanze, iscritte al n. 37 e al n. 146 del reg. ord. 2015, la Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, ha promosso, in termini analoghi, la questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, dell'art. 26 della legge 3 maggio 1967, n. 315 (Miglioramenti al trattamento di quiescenza della Cassa per le pensioni ai sanitari e modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), e degli artt. 204 e 205 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), nella parte in cui non prevedono che i provvedimenti di liquidazione definitiva del trattamento di quiescenza possano essere «rettificati in ogni momento da enti o fondi erogatori, in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione».

Il rimettente, nel rilevare che i ricorrenti nei giudizi a quibus, già lavoratori del settore pubblico, hanno presentato ricorso avverso provvedimenti con cui l'ente previdenziale ha rideterminato in *peius* i rispettivi trattamenti pensionistici, deduce che tale rideterminazione sarebbe avvenuta oltre il termine previsto dalle censurate disposizioni per la rilevabilità dell'errore. Osserva il rimettente che tale disciplina, nel circoscrivere il potere di modifica a casi tassativi, e nello stabilire per il suo esercizio termini decadenziali, differisce in modo significativo dalle disposizioni che regolano la materia per le pensioni dei lavoratori del settore privato, iscritti all'Istituto nazionale della previdenza e assistenza (INPS), in quanto l'art. 52, comma 1, della legge 9 marzo 1989, n. 88 (Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro), dispone che le pensioni «possono essere rettificate dagli enti erogatori, in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione».

Il rimettente, assumendo come *tertium comparationis* la citata disposizione dell'art. 52, comma 1, della legge n. 88 del 1989, deduce, pertanto, la violazione, da parte delle norme scrutinate, dell'art. 3 Cost., in quanto prevedono in modo irragionevole una disciplina più favorevole in materia di modifica dei trattamenti pensionistici per i pensionati del settore pubblico, e dell'art. 97 Cost., in quanto non consentono all'ente previdenziale di impedire il protrarsi dell'indebita erogazione di parte del trattamento pensionistico erroneamente determinato.



1.1.- I due giudizi possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza, per evidenti ragioni di connessione, prospettando una identica questione.

1.2.- Preliminarmente, questa Corte osserva che la motivazione in punto di rilevanza offerta dal rimettente appare non implausibile. Le circostanze, in fatto e in diritto, come rappresentate nelle ordinanze di rimessione, poste alla base delle determinazioni in via definitiva dei trattamenti pensionistici dei ricorrenti, oggetto di modifica da parte dell'ente previdenziale, condurrebbero il giudice a ritenere decorso il termine triennale per la revoca o modifica del provvedimento definitivo, previsto dalla normativa censurata. Diversamente, l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale porterebbe a ritenere legittimi i provvedimenti rideterminativi contestati nei giudizi di merito e a valutare la questione relativa alla restituzione delle maggiori somme corrisposte medio tempore alla stregua delle specifiche disposizioni in materia di ripetizione di indebito pensionistico.

1.3.- Sempre in via preliminare, non può essere accolta l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'INPS, in ordine alla rilevanza nei giudizi a quibus della questione di legittimità costituzionale proposta nei confronti dell'art. 26 della legge n. 315 del 1967 e dell'art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973. L'Istituto assume che il citato art. 204 del d.P.R. n. 1092 del 1973 già prevede che la pensione possa essere rideterminata ove si riscontri, come si è verificato nei casi in oggetto, un errore di fatto, sicché per la definizione dei giudizi rilevarebbe solo l'art. 205 del medesimo d.P.R., in quanto stabilisce un termine di tre anni per procedere alla rideterminazione del trattamento pensionistico, termine che risulta decorso nelle vicende a quibus.

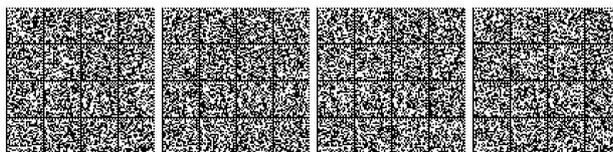
Rileva questa Corte che la questione prospettata dal rimettente è diretta a censurare l'intera disciplina recata dall'art. 26 della legge n. 315 del 1967 e dagli artt. 204 e 205 del d.P.R. n. 1092 del 1973, sotto il profilo della sua diversità rispetto alla disciplina della modifica del trattamento di quiescenza del settore privato, dettata dall'art. 52, comma 1, della legge n. 88 del 1989. Quest'ultimo è invocato quale *tertium comparationis*, in quanto, nel riferirsi testualmente a «errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione», non distingue, come invece la disciplina del settore pubblico, tra tipologie tassative di errori riscontrabili che danno luogo a possibilità di modifica, né prevede termini per la modifica dei trattamenti. La questione investe dunque tutte le norme censurate proprio nella parte in cui non prevedono, per le pensioni del settore pubblico, una disciplina analoga a quella disposta per le pensioni del settore privato.

2.- Nel merito, va innanzitutto verificato se sussista una giustificata diversità dei sistemi pensionistici del settore privato e del settore pubblico, tale da escludere la configurabilità della violazione dell'art. 3 Cost., alla luce del costante insegnamento di questa Corte, secondo cui la diversità delle situazioni e dei sistemi posti a confronto giustifica, in termini di ragionevolezza, la diversità delle discipline e, conseguentemente, esclude la violazione del principio di uguaglianza (*ex plurimis*, sentenza n. 146 del 2016).

Sul punto, il rimettente non ravvisa «intrinseche differenze» tra i due ordinamenti pensionistici, assumendo, in sintesi: che in entrambi i settori i trattamenti di quiescenza rispondono all'identica esigenza tutelata dagli artt. 36 e 38 Cost.; che, analogamente, la modifica o rideterminazione dei trattamenti pensionistici risponde, sia nel settore pubblico che in quello privato, alla stessa esigenza posta dall'art. 97 Cost., ma anche ai principi degli artt. 36 e 38 Cost., in quanto la difformità dalle previsioni normative altera la natura di retribuzione differita del trattamento pensionistico, modificando il rapporto tra le due prestazioni e, nello stesso tempo, incide sul principio di adeguatezza posto dall'art. 38 Cost.; che, con riferimento alle differenze fra le gestioni pensionistiche, il sistema previdenziale è stato oggetto di un processo di riforma volto ad armonizzare i diversi regimi, confluiti presso l'INPS quale unico ente gestore; che, infine, anche regole particolari, dettate in ordine ai procedimenti di determinazione e liquidazione dei trattamenti pensionistici del settore pubblico, sono state superate dall'evoluzione normativa.

Sebbene dunque i due regimi pensionistici, pur oggetto di interventi di convergenza operati negli anni dal legislatore, continuano a presentare elementi di motivata diversità, vi sono aspetti della disciplina pensionistica che, come quello in esame, concernendo profili analoghi, richiederebbero da parte del legislatore un percorso di armonizzazione nell'ambito dell'oramai unitario ente pubblico di previdenza obbligatoria nel rapporto con l'utente pensionato, laddove sono venute meno talune differenze settoriali che potevano motivare una diversità di regolazione.

3.- Tuttavia, la impossibilità di ritenere, nella disposizione dell'art. 52, comma 1, della legge n. 88 del 1989, invocata nelle ordinanze di rimessione come *tertium comparationis*, l'unica soluzione regolatoria della materia compatibile ed anzi imposta dai principi costituzionali, conduce questa Corte a ritenere inammissibile, sotto tale profilo, la questione di legittimità in esame.



La disciplina prevista dalla citata disposizione, nel prevedere la possibilità di rettifica delle pensioni del settore del lavoro privato «in ogni momento» e «in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione», non costituisce, infatti, quella soluzione “obbligata” della regolazione della specifica materia in esame che, ai sensi della giurisprudenza costituzionale, deve invece ravvisarsi nella normativa invocata in termini di *tertium comparationis*.

Ciò anche in considerazione di quanto affermato da questa Corte, pur se con specifico riferimento al sistema delle pensioni del settore pubblico, in ordine alle esigenze di salvaguardare il legittimo affidamento del pensionato sull'entità del trattamento pensionistico erogato (sentenza n. 208 del 2014).

Il necessario intervento per ricomporre il quadro della regolazione della materia, secondo linee coerenti ed omogenee per il settore pensionistico gestito ormai da un unico ente, non può, dunque, che essere rimesso al legislatore, che opererà tenendo conto del mutato contesto normativo, ma anche in funzione di valorizzazione dei profili di equità e solidarietà che caratterizzano il sistema previdenziale. Del resto, questa Corte rileva che i continui interventi normativi sul sistema pensionistico, se hanno posto attenzione ai profili sostanziali di determinazione dei trattamenti, hanno trascurato i pur rilevanti profili di armonizzazione di aspetti quali quelli in esame, costituenti il portato residuale di un assetto superato dall'evoluzione del sistema.

Al legislatore compete, dunque, nell'equilibrato esercizio della sua discrezionalità, valutati tutti i diversi e spesso contrapposti valori ed esigenze in campo, bilanciare i fattori costituzionalmente rilevanti, fissati, in particolare, dagli artt. 3 e 97 Cost., ma anche - per le ragioni correttamente evidenziate dal rimettente - dagli artt. 36 e 38 Cost. A tal fine, l'intervento normativo dovrà, in particolare, armonizzare le esigenze di ripristinare la legittimità del trattamento pensionistico con l'opposta esigenza di tutelare, in presenza di situazioni e condizioni di rilevanza sociale, l'affidamento del pensionato nella stabilità del suo trattamento, decorso un lasso temporale adeguato e coerente con il complessivo ordinamento giuridico.

Conclusivamente, sulla scorta di quanto innanzi considerato, questa Corte non può che formulare l'auspicio che il legislatore proceda, con adeguata tempestività, ad adottare un intervento inteso a superare le riscontrate divergenze tra le discipline previste, rispettivamente, per il settore pubblico, dall'art. 26 della legge n. 315 del 1967 e dagli artt. 204 e 205 del d.P.R. n. 1092 del 1973, e, per il settore privato, dall'art. 52, comma 1, della legge n. 88 del 1989.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge 3 maggio 1967, n. 315 (Miglioramenti al trattamento di quiescenza della Cassa per le pensioni ai sanitari e modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), e degli artt. 204 e 205 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 giugno 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 41

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 maggio 2017
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2013.

– Legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare), intero testo e artt. 1, commi 1 e 2, 8, 9, 10, 11 e 12.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, c.f. 80224030587, fax 06/96514000 e PEC roma@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, manifestando la volontà di ricevere le comunicazioni all'indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

Nei confronti della Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge Regionale Abruzzo n. 16 del 7 marzo 2017, recante «Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare», pubblicata nel B.U.R. n. 35 del 20 marzo 2017 e, in particolare degli articoli 1, commi 1 e 2, 8, 9, 10, 11 e 12, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 19 maggio 2017.

Con la legge regionale n. 16 del 20 marzo 2017 indicata in epigrafe, che consta di diciotto articoli, la Regione Abruzzo ha emanato le disposizioni in tema di Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare.

È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Abruzzo abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

MOTIVI

1. L'art. 1, commi 1 e 2, della legge Regione Abruzzo n. 16/2017 viola gli articoli 81, in particolare, il comma 4, e 117, comma 3, della Costituzione, in riferimento all'art. 29, comma 1, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 e all'art. 39, comma 1, della legge Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3.

L'art. 1 della legge regionale n. 16/2017 citata prevede, primo comma, che «il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2013 è approvato con le risultante negli articoli che seguono» e, al secondo comma, che «sono approvate le previsioni definitive di competenza come indicate nel conto di bilancio allegato alla presente legge».

In base al successivo art. 19, comma 1, la legge regionale n. 16/2017 citata è entrata in vigore il 21 marzo 2017, giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel BURAT (Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo in versione telematica).

Va rilevato, pertanto, che la legge regionale n. 16/2017 citata è stata approvata in forma legislativa oltre i termini imposti dall'art. 39, comma 1, della legge 25 marzo 2002, n. 3, contenente l'«Ordinamento contabile della Regione Abruzzo». Tale norma prevede, infatti, al primo comma, che «Il rendiconto generale è predisposto dalla Giunta, ed è approvato dal Consiglio entro il 30 giugno e comprende il conto del bilancio e il conto generale del patrimonio e dimostra i risultati della gestione».

D'altronde, tale tassativa previsione temporale è coerente con quanto dispone l'art. 29, comma 1, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, che detta «Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208».



L'art. 29, comma 1, citato prevede, infatti, che «il rendiconto generale della regione è approvato con legge regionale entro il 30 giugno dell'anno successivo all'esercizio cui questo si riferisce».

Il predetto comma si applica alla fattispecie in esame, poiché è stato abrogato dalla lettera *c*) del comma 1, dell'art. 77, decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera *aa*), decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, ma a decorrere dal 1° gennaio 2015.

Come si evince dalla giurisprudenza costituzionale in materia, indipendentemente dalla loro autoqualificazione come norme di principio e di coordinamento, guardando al loro contenuto diretto a fissare il perseguimento degli «obiettivi di convergenza e di stabilità» derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e «in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale» (art. 1, legge n. 76/2000 citata), deve concludersi che si tratta, appunto, di disposizioni dirette a incidere sulla finanza regionale.

Va ricordato, quindi, che «il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato». (sentenza n. 414/2004).

È, pertanto, sussistente con riferimento al parametro di costituzionalità invocato e rappresentato dagli articoli 81, comma 4, e 117, comma 3, il contrasto indiretto, cioè, con le citate norme interposte, di cui all'art. 39 della legge regionale n. 3/2002 citata e all'art. 29, comma 1, del decreto legislativo n. 76/2000, che sono idonee a specificare nel caso concreto l'operatività dei principi fondamentali richiamati.

2. Gli articoli 8, 9, 10, 11 e 12 della legge Regione Abruzzo n. 16/2017 violano gli articoli 81, in particolare, il comma 4, e 117, commi 2, lett. *e*), e 3, della Costituzione.

Va, preliminarmente, rilevato che, con la delibera n. 39/2016/PARI, la Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, ha parificato il rendiconto 2013 dell'Abruzzo con talune eccezioni, tra cui i capitoli concernenti economie vincolate riprogrammate per finalità diverse da quelle inizialmente previste e la mancata neutralizzazione dell'anticipazione di liquidità ricevuta ai sensi dell'art. 3 del decreto-legge n. 35 del 2013.

Inoltre, su tali argomenti, la predetta Corte ha sollevato questioni di legittimità costituzionale avverso: gli articoli 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo n. 2 del 2013 — legge finanziaria regionale 2013; gli articoli 1, 4, 11 e 15, comma 3, della legge della Regione Abruzzo n. 3 del 2013 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013/2015); l'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20.

Conseguentemente ha sospeso il giudizio per le voci non parificate, interessate dalle suddette disposizioni.

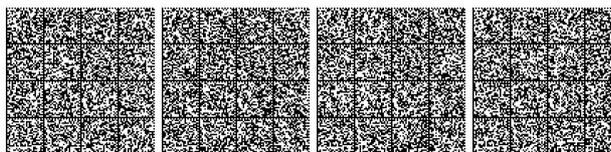
La Corte costituzionale, con la recentissima sentenza n. 89/2017, depositata il 27 aprile 2017, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle predette norme censurate.

In estrema sintesi, la sentenza ha rilevato una violazione del principio di equilibrio del bilancio con riferimento ad economie vincolate riprogrammate per obiettivi diversi da quelli inizialmente previsti, finanziate da avanzo non accertato in via definitiva con l'approvazione del rendiconto relativo all'esercizio precedente. Tale «riprogrammazione» ha determinato un incremento indebito della spesa, attraverso l'iscrizione illegittima dell'avanzo di amministrazione ed in assenza di un autentico vincolo di destinazione.

Per quel che rileva in particolare in questa sede, la Corte costituzionale non ha accolto le difese svolte dalla Regione Abruzzo, tra le quali l'argomento secondo cui la sopravvenuta legge regionale n. 16 del 2017 (Rendiconto 2013), impugnata con il presente ricorso, avrebbe risolto il problema della copertura attraverso l'accertamento di un congruo avanzo di amministrazione (punto 4. del Considerato in diritto); poiché — ha statuito la Corte costituzionale — la predetta legge regionale «produce norme e meccanismi contabili elusivi dei medesimi precetti in questa sede invocati».

Tale risultato di amministrazione, infatti, secondo la Corte costituzionale, non risulta affidabile, poiché «ritenuto parziale e non attendibile» dalla Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, che non ha parificato ingenti poste dei residui attivi e passivi, rilevando considerevoli criticità sia in merito alla loro sussistenza ed al loro mantenimento in bilancio sia riguardo alle ricadute dell'operazione di riaccertamento dei residui compiuta dalla Regione, in termini di certezza delle risultanze di bilancio.

Detto avanzo viene ottenuto attraverso un'operazione contabile non corretta, in quanto indipendentemente dalla procedura di riaccertamento straordinario dei residui prevista dal decreto legislativo n. 118 del 2011 (che non è qui in discussione) sussiste comunque l'obbligo indefettibile per ciascun ente territoriale di effettuare annualmente, ed in ogni caso prima della predisposizione del rendiconto, l'esatta ricognizione dei residui attivi e passivi.



La ricognizione annuale dei residui attivi e passivi è operazione propedeutica a qualsiasi rendiconto, in quanto consente di individuare formalmente: crediti di dubbia e difficile esazione; crediti inesigibili ed insussistenti (per l'avvenuta legale estinzione o per indebitato o erroneo accertamento del credito); debiti prescritti; somme da portare in economia ed, in ogni caso, tutte le componenti degli esercizi decorsi che influiscono sul risultato di amministrazione.

È evidente che senza una verifica di tal genere non si può procedere all'approvazione del rendiconto ancorché tale procedura sia rafforzata, come nel caso delle Regioni, dall'adozione di un atto legislativo. In definitiva, la legge sopravvenuta, oltre a non avere un legame diretto con le norme impugnate, non assicura chiarezza e stabilità ai conti regionali, peggiorando la situazione dell'ente territoriale, anche per l'assenza di punti di riferimento sicuri quali la continuità con le risultanze degli esercizi pregressi e l'esatta contabilizzazione dei crediti e dei debiti allo stato esistenti (punto 6.4. del Considerato in diritto).

La legge regionale n. 16/2017 citata, all'art. 8 determina i residui attivi a chiusura dell'esercizio 2013; all'art. 9 determina i residui passivi a chiusura dell'esercizio 2013; all'art. 10 il saldo finanziario positivo al 31 dicembre 2013; all'art. 11, approvando la tabella «Residui perenti ed economie vincolate 2013», riconosce gli importi delle «economie riprogrammate», oggetto di rilievo della Corte dei Conti, e, all'art. 12, rileva un disavanzo effettivo che include l'importo dell'anticipazione di liquidità, sebbene non sia rappresentato nel conto finanziario.

Come rilevato nella citata sentenza n. 89/2017 (punto 8 del Considerato in diritto), «la regolarizzazione della tenuta dei conti non consiste nel mero rispetto della sequenza temporale degli adempimenti legislativi ed amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo. Il nucleo della sana gestione finanziaria consiste, al contrario, nella corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse e a cui, successivamente, approda la gestione finanziaria».

Tale determinazione, sottolinea la Corte costituzionale, «è strettamente correlata al principio di continuità degli esercizi finanziari, per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi. Ne risulta così coinvolto in modo durevole l'equilibrio del bilancio: quest'ultimo, considerato nella sua prospettiva dinamica, la quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 266 del 2013; in senso conforme, sentenza n. 250 del 2013), esige che la base di tale ricerca sia salda e non condizionata da perturbanti potenzialità di indeterminazione.»

Sono «proprio la costanza e la continuità di tale ricerca» che «ne spiegano l'operatività nell'arco di più esercizi finanziari; al contrario, prendere le mosse da infedeli rappresentazioni delle risultanze economiche e patrimoniali provoca un effetto “domino” nei sopravvenienti esercizi, pregiudicando irrimediabilmente ogni operazione di risanamento come quella rivendicata dalla Regione Abruzzo attraverso le norme censurate e la legge sopravvenuta» [n. 16/2017 citata n.d.t.].

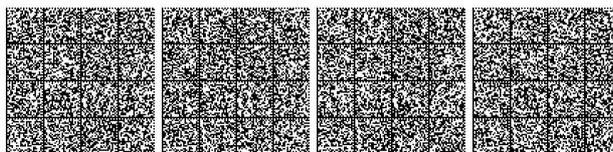
«In questa prospettiva sia le disposizioni di legge denunciate dalla magistratura rimettente, sia la richiamata legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 pregiudicano ulteriormente l'equilibrio finanziario della Regione Abruzzo, già storicamente inciso dalle pregresse gestioni e dalle disposizioni di legge regionale che ne erano alla base».

Nella citata sentenza n. 89/2017 si pone in luce, poi, che «le norme censurate ripetono e aggravano fenomeni distorsivi della finanza regionale già oggetto di sindacato negativo da parte di questa Corte (infedeltà del risultato d'amministrazione e mancato accertamento dei residui; sfioramento dei limiti di spesa attraverso l'iscrizione di fittizie partite di entrata quali l'avanzo di amministrazione presunto: sentenze n. 192 del 2012 e n. 250 del 2013), mentre la sopravvenuta legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017, oltre a non tenere in alcun conto la parifica parziale della Corte dei conti effettuata con delibera n. 39/2016/PARI, finisce per alterare in modo ancor più grave le disfunzioni accertate per gli anni precedenti». (punto 8.1. del Considerato in diritto).

Nella sentenza si rileva, infine, come «l'operazione di risanamento dei conti auspicata dalla Regione non può che passare dall'adeguamento ai principi espressi da questa Corte.

Ciò soprattutto attraverso un corretto riaccertamento dei residui attivi e passivi che possa consentire una credibile e congruente determinazione del risultato d'amministrazione, eventualmente usufruendo — ove risulti un deficit non riassorbibile in un solo anno — delle opportunità di copertura dilazionata consentite dalla legislazione statale agli enti territoriali in particolare situazione di disagio (in ordine a tali disposizioni legislative, sentenze n. 6 del 2017 e n. 107 del 2016)».

«È evidente che, senza tali verifiche, ogni procedimento volto ad assicurare chiarezza e stabilità ai conti regionali ed a recuperare fondi vincolati, incamerati e non spesi negli esercizi precedenti, rischia di fallire, se non di peggiorare la situazione dell'ente territoriale per l'assenza di punti di riferimento sicuri, in ordine alle risorse disponibili ed allo stato dei programmi e degli interventi a suo tempo intrapresi». (punto 8.2. del Considerato in diritto).



Gli articoli 8, 9, 10, 11 e 12 citati si pongono, quindi, in contrasto con gli articoli 81 nella sua interezza, e, in particolare con il comma 4, 117, comma 3, con riguardo ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e 117, comma 2, lett. e), in materia di sistema contabile dello Stato, con le fonti interposte, rappresentate dai principi di coordinamento della finanza pubblica emanati dal legislatore statale, nei quali, appunto, sono ravvisabili limitazioni ai saldi dei bilanci regionali (in tal senso, in particolare, le sentenze n. 70/12 e n. 115/12).

Va, infine, rilevato come tutte le richiamate disposizioni della legge regionale n. 42/16 debbano ritenersi costituzionalmente illegittime proprio sulla base delle considerazioni svolte nel secondo motivo di ricorso.

Si tratta, infatti, di un provvedimento normativo che nel suo complesso e nella sua interezza non solo pregiudica «ulteriormente l'equilibrio finanziario della Regione Abruzzo», ma finisce anche «per alterare in modo ancor più grave le disfunzioni accertate per gli anni precedenti», in violazione dei richiamati parametri costituzionali di cui agli articoli 81, in particolare il comma 4, 117, commi 2, lett. e), 3.

L'illegittimità costituzionale del Rendiconto 2013 deriva, quindi, dalla sua non conformità ai «principi fondamentali» *supra* illustrati anche in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, applicabile alla fattispecie *ratione temporis*.

P.Q.M.

Per i suesposti motivi si conclude perché la legge regionale Abruzzo n. 16 del 7 marzo 2017, recante «Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare», e, in particolare degli articoli 1, commi 1 e 2, 8, 9, 10, 11 e 12, indicata in epigrafe, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 19 maggio 2017.

Roma, 19 maggio 2017

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: PALMIERI

17C00143

N. 90

Ordinanza del 16 gennaio 2017 del Tribunale di Verona nel procedimento civile promosso da Bragato Morris in proprio e n.q. di legale rappresentante della Agrojepistema Bragato Luciano di Bragato Morris & C. S.n.c. contro Carpenedo Diego.

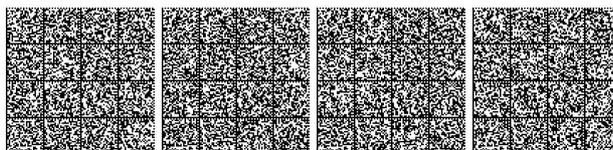
Procedimento civile - Passaggio dal rito ordinario al rito speciale - Mancata previsione, in caso di introduzione con rito ordinario di una causa soggetta al rito speciale e di conseguente mutamento del rito, che gli effetti sostanziali e processuali della domanda si producano secondo le norme del rito ordinario, seguito fino alla trasformazione.

– Codice di procedura civile, art. 426

TRIBUNALE CIVILE E PENALE DI VERONA

SEZIONE II

Il Tribunale di Verona, Sezione II, nella persona del dott. Pierpaolo Lanni, a scioglimento della riserva assunta nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo promosso da Morris Bragato in proprio e quale legale rappresentante della Agrojepistema Bragato Luciano di Bragato Morris & C. S.n.c. (Avv. Silvia Muraro) nei confronti di Diego Carpenedo (Avv. Alberto Borghetti) ed iscritta con il numero di R.G. 12509/14



O S S E R V A

Con atto di citazione notificato il 25 ottobre 2014 e depositato per l'iscrizione della causa a ruolo il 4 novembre 2014, Morris Bragato in proprio e quale legale rappresentante della Agrojepistema Bragato Luciano di Bragato Morris & C. S.n.c. (come si desume, dalla procura alle liti, dal testo e dalle conclusioni dell'atto di citazione), ha promosso opposizione al decreto ingiuntivo n. 9744/2014 dal Tribunale di Verona, notificato il 28 agosto 2014, con il quale gli era stato ingiunto quale socio della suddetta società e in solido con essa, il pagamento della somma di € 6.497,96 in favore di Diego Carpenedo, pari al costo degli interventi di ripristino dell'immobile locato alla società opponente con contratto di locazione del 26 giugno 2001, riconosciuti come dovuti dallo stesso Morris Bragato personalmente al termine della locazione con scrittura privata del 27 settembre 2013.

Con comparsa di costituzione e risposta depositata il 29 gennaio 2015 si è costituito in giudizio l'opposto e ha contestato la fondatezza dell'opposizione chiedendone il rigetto.

La causa pretendi dalla domanda oggetto del ricorso monitorio deve essere individuata nel contratto di locazione del 27 settembre 2013, in quanto il ricorrente, quale locatore, ha fatto valere l'inadempimento dell'obbligazione della società conduttrice, derivante da tale contratto, di rilasciare l'immobile, al termine della locazione, nello stesso stato di manutenzione in cui l'aveva ricevuto e ha chiesto l'ingiunzione del pagamento delle spese sostenute per gli interventi di ripristino necessari a tal fine, riconosciuti come dovuti dal socio e legale rappresentante della stessa società.

Su questo presupposto, rilevata la soggezione della causa di opposizione al rito previsto dall'art. 447-bis c.p.c., con ordinanza del 12 marzo 2015 è stata disposta la conversione del rito ordinario (con cui è stata instaurata la causa di opposizione) in rito locatizio, ai sensi dell'art. 426 c.p.c.

All'esito l'opposto ha eccepito la tardività dell'opposizione, in quanto l'atto di citazione, dopo la notificazione, è stato depositato (per l'iscrizione della causa a ruolo) oltre il termine di 40 giorni previsto dall'art. 641 c.p.c.

Quest'eccezione si basa sull'orientamento giurisprudenziale (pacifico nella giurisprudenza di legittimità: *cf.* tra le più recenti, Cass. n. 797113 e n. 8014/09), secondo cui, se la causa petendi dell'ingiunzione di pagamento è costituita da un contratto di locazione, l'opposizione deve essere proposta con ricorso ex art. 447-bis c.p.c., e, se in questo caso l'opposizione viene proposta con atto di citazione, il rapporto processuale deve ritenersi comunque validamente instaurato, in quanto con il deposito dell'atto di citazione (per l'iscrizione della causa a ruolo) si verifica una sanatoria per raggiungimento dello scopo ai sensi dell'art. 156 c.p.c., a condizione però che tale deposito intervenga nel termine previsto dall'art. 641 c.p.c. (rimanendo irrilevante il fatto che il termine stesso sia stato rispettato con la notificazione dell'atto di citazione).

Quest'orientamento è giustificato dalla mancanza, nell'art. 426 c.p.c., di una previsione (analoga a quella contenuta nell'art. 4 decreto legislativo n. 150/11), secondo cui, in caso di erronea introduzione di una causa con le forme del rito ordinario e di conseguente trasformazione del rito, tutti gli effetti sostanziali e processuali della domanda si producono comunque secondo le norme del rito ordinario, seguito prima della trasformazione.

Ma questa mancanza appare irragionevole e per questo motivo che viene sollevata un questione di costituzionalità della citata disposizione in relazione agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

Non manifesta infondatezza della questione

La questione che si intende sollevare si basa innanzi tutto sul rilievo dell'orientamento giurisprudenziale (pacifico da decenni), secondo cui, nel caso di instaurazione con rito erroneo di una causa sottoposta ad un termine di decadenza, la litispendenza (necessaria per verificare il tempestivo esercizio dell'azione) si realizza quando viene solo quando viene posto in essere un atto idoneo a realizzare gli effetti dell'atto introduttivo, proprio del rito corretto, secondo le regole generali previste dall'art. 39 c.p.c.

In termini più specifici: in caso di introduzione con atto di citazione di una causa sottoposta a rito speciale (da introdurre con ricorso), la litispendenza si realizza solo nel momento del deposito per l'iscrizione a ruolo dell'atto notificato, con la conseguenza che il termine di decadenza cui sia sottoposta la causa, non può ritenersi rispettato se l'atto, pur notificato prima della sua scadenza, sia stato depositato dopo di essa; viceversa, in caso di introduzione con ricorso di una causa sottoposta al rito ordinario di cognizione (da introdurre con, atto di citazione), la litispendenza si realizza solo nel momento della notificazione del ricorso e del provvedimento di fissazione dell'udienza, con la conseguenza che il termine di decadenza cui sia sottoposta la causa, non può ritenersi rispettato se il ricorso, pur depositato prima della sua scadenza, sia stato notificato dopo di essa.



Sulla base di questa motivazione, la giurisprudenza ha affermato che: -) in caso di introduzione con atto di citazione di una causa di opposizione a decreto ingiuntivo, sottoposta al rito del lavoro o al rito locatizio, il rapporto processuale può ritenersi validamente e tempestivamente instaurato, solo se il deposito per l'iscrizione al ruolo dell'atto notificato avvenga nel termine di 40 giorni dalla notificazione del decreto ingiuntivo (previsto dall'art. 641 c.p.c.), rimanendo irrilevante il momento della precedente notificazione dell'atto di citazione (Cass. S.U. n. 2714/91, Cass. nn. 11318/92, 4867/93, 8/98, 8014/09, 797/13); -) in caso di introduzione con ricorso di una causa di opposizione a decreto ingiuntivo sottoposta al rito ordinario, il rapporto processuale può ritenersi validamente e tempestivamente instaurato, solo se la notificazione del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza avvenga nel termine di 40 giorni dalla notificazione del decreto ingiuntivo, rimanendo irrilevante il precedente momento del deposito del ricorso (v. Cass. nn. 23813/07, 30193/11, Cass. SU n. 21675/13); -) in caso di introduzione con atto di citazione di un appello sottoposto a rito speciale da introdurre con ricorso, il rapporto processuale può ritenersi validamente e tempestivamente instaurato, solo se il deposito per l'iscrizione al ruolo dell'atto notificato avvenga nei termini previsti dagli artt. 325 e 327 c.p.c., rimanendo irrilevante il momento della precedente notificazione dell'atto di citazione (Cass. SU nn. 4876/91, 22848/13, Cass. nn. 14100/00, 5150/04, 13660/06, 8947/07, 17645/10, 9530/11, 21161/11, 14646/16); -) in caso di introduzione con ricorso di un appello sottoposto ai rito ordinario, il rapporto processuale può ritenersi validamente e tempestivamente instaurato, solo se la notificazione del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza avvenga nei termini previsti dagli artt. 325 e 327 c.p.c., rimanendo irrilevante il momento precedente del deposito del ricorso (v. Cass. SU n. 2907/14, Cass. nn. 11657/98, 23412/08, 4498/09, 6412/11, 12290/11, 2430/12, 3058/12, 14502/14); -) in caso di introduzione dell'opposizione agli atti esecutivi con atto di citazione (invece che con il ricorso), rapporto processuale può ritenersi tempestivamente e validamente instaurato, solo se se il deposito per l'iscrizione al ruolo dell'atto notificato, avvenga nel termine previsto dall'art. 617 c.p.c., rimanendo irrilevante il momento della precedente notificazione dell'atto di citazione (v. Cass. nn. 10643/14, 717/15, 2490/16).

L'unica eccezione al principio affermato in modo così consolidato si rinviene con riferimento al giudizio di impugnazione della delibera condominiale. Ed infatti, con la sentenza n. 8491/11 le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, precisato che l'impugnazione delle delibere condominiali si propone, con citazione, e non con ricorso, hanno risolto il problema dell'ammissibilità della sanatoria dell'impugnazione spiegata a mezzo di ricorso, considerandola tempestiva anche all'esito del semplice deposito in cancelleria nel termine perentorio previsto dalla legge, restando così irrilevante la circostanza che la notificazione dell'atto avvenga in un momento successivo. Tuttavia, l'eccezionalità di questa affermazione è stata immediatamente evidenziata e confermata dalle stesse Sezioni Unite (con le sentenze nn. 21675/13 e 2907/14), con la giustificazione delle peculiarità del giudizio di impugnazione della delibera condominiale.

Quest'orientamento interpretativo così univoco si è affermato in conseguenza della mancanza, nella disciplina della prosecuzione del processo in caso di erronea scelta del rito (contenuta negli artt. 426 e 427 c.p.c., espressione di un principio generato ritenuto applicabile anche al di fuori del rapporto tra rito ordinario e rito del lavoro), di una previsione che ricollegghi tutti gli effetti processuali della domanda (e quindi anche quello della litispendenza) all'atto introduttivo del rito erroneamente scelto, secondo le forme proprie di quest'ultimo.

Ma questa mancanza, ed il conseguente orientamento giurisprudenziale su evidenziato, che, per il livello di stratificazione acquisito negli anni, assurge a vero e proprio «diritto vivente», appaiono irragionevoli (e quindi contrastanti con l'art. 3 della Costituzione) e lesivi del diritto all'effettività della tutela giurisdizionale e del principio del giusto processo (e quindi contrastanti con gli artt. 24 e 111 della Costituzione).

In particolare, sotto il primo profilo assume rilievo la considerazione della valenza generale, che ha assunto nel nostro ordinamento principio di conservazione degli effetti processuali e sostanziali della domanda in caso di instaurazione della causa con un vizio di rito (principio, espressivo della regola generale prevista dal terzo comma dell'art. 156 c.p.c.), alla luce dei più recenti interventi normativi e delle stesse pronunce della Corte Costituzionale. Ci si riferisce, più precisamente, alla modificazione dell'art. 182 c.p.c. ad opera della legge n. 69/09, con la previsione di una sanatoria retroattiva anche in caso di vizi di rappresentanza tecnica, all'introduzione della disciplina della *translatio iudicii* in caso di declaratoria di difetto di giurisdizione sempre ad opera della legge n. 69/09 (e dopo la sentenza n. 77/07 della Corte Costituzionale), alla previsione della conservazione di tutti gli effetti processuali della domanda introdotta con rito erroneo nel caso in cui il rito corretto sia uno di quello previsti dal decreto legislativo n. 150/11 (art. 4 di tale decreto), all'introduzione della *translatio iudicii* anche nei rapporti tra giudice ordinario ed arbitro (con la sentenza n. 223/13 della Corte Costituzionale).



In questa prospettiva assume rilievo soprattutto la considerazione della previsione della *translatio iudicii*, ormai con riferimento a tutte le ipotesi di declaratoria di difetto di competenza o giurisdizione. Questo meccanismo consente infatti di conservare tutti gli effetti processuali della domanda proposta dinanzi al giudice incompetente o al giudice privo di giurisdizione (e quindi di ritenere tempestiva l'azione sottoposta ad un termine di decadenza se questo termine è rispettato con l'atto introduttivo del giudizio dinanzi al giudice incompetente o privo di giurisdizione), anche nell'ipotesi in cui l'atto introduttivo del giudizio dinanzi al giudice competente o titolare di giurisdizione sia radicalmente diverso da quello utilizzato per l'introduzione della causa dinanzi al incompetente o al giudice privo di giurisdizione.

Orbene, appare irragionevole il fatto che la stessa conservazione di tutti gli effetti processuali della domanda (anche quello della litispendenza) non sia prevista per l'ipotesi (che, in un'ottica di graduazione dei vizi processuali, appare meno grave) dell'erronea scelta del rito con cui è stata introdotta la causa, pur dinanzi al giudice titolare della giurisdizione e competente.

Questa irragionevolezza appare poi ancor più evidente, qualora si consideri l'art. 4 decreto legislativo n. 150/11, che proprio con riferimento all'erronea scelta del rito con cui introdurre una causa sottoposta ad uno dei riti speciali previsti dal decreto, prevede espressamente che «gli effetti processuali e sostanziali della domanda si producono secondo le norme del rito seguito prima del mutamento», così consentendo di ritenere tempestiva l'azione soggetta ad un termine di decadenza e da proporre con uno dei riti speciali previsti dal decreto, anche se introdotta con un rito erroneo, purché il termine sia rispettato secondo le forme introduttive di quest'ultimo. In particolare, non è ravvisabile alcuna ragione idonea a giustificare quest'applicazione piena del principio di conservazione degli effetti processuali e sostanziali della domanda solo nel caso dei riti speciali previsti da quel decreto, e non anche con riferimento ai rapporti tra rito ordinario e rito delle locazioni o rito del lavoro (tanto più ove si consideri che alcuni dei riti speciali previsti dal decreto sono semplici varianti proprio del rito ordinario e del rito del lavoro).

Con riferimento, invece, agli art. 24 e 111 della Costituzione, è sufficiente richiamare una delle motivazioni che hanno indotto la Corte Costituzionale ad estendere la *translatio iudicii* alla declaratoria di difetto di giurisdizione o di incompetenza in favore dell'arbitro (sentenze nn. 77/07 e 223/13), ed in particolare il richiamo della necessaria finalizzazione delle previsioni processuali alla migliore qualità della decisione di merito. In questa prospettiva va osservato che l'applicazione riduttiva del principio di strumentalità della forma giustificata dal difetto normativo su evidenziato ed affermata dal conseguente orientamento interpretativo, ed in particolare il condizionamento dell'operatività del principio della sanatoria per raggiungimento dello scopo alla tempestiva realizzazione degli effetti tipici dell'atto introduttivo del rito corretto, appare ingiustificata e lesiva del diritto all'effettività della tutela giurisdizionale dell'attore. Più precisamente il rispetto delle forme introduttive di un rito erroneo e la tempestività dell'azione secondo tali forme, una volta recuperate le forme del rito corretto (con il provvedimento di conversione), garantisce quel nucleo essenziale dell'instaurazione del rapporto processuale, idonea a giustificare in ogni caso la prose del giudizio con la conservazione di tutti gli effetti processuali e sostanziali della domanda secondo le norme del rito erroneo, e quindi ad assicurare la qualità della decisione di merito, senza arrecare alcun pregiudizio rilevante al principio della ragionevole durata del processo o al principio del contraddittorio (e quindi alla posizione difensiva della parte convenuta).

Per queste motivazioni la questione che si solleva in relazione all'art. 426 c.p.c., applicabile nel giudizio *a quo*, appare non manifestamente infondata.

Rilevanza della questione

La questione è altresì rilevante nel giudizio in esame, poiché l'opposizione a decreto ingiuntivo dovrebbe, considerarsi tardiva nel quadro normativo e giurisprudenziale su evidenziato, posto che l'atto di citazione, pur tempestivamente notificato il 400 giorno successivo alla scadenza del periodo di sospensione feriale nel corso del quale è stato notificato il decreto ingiuntivo, è stato depositato oltre tale termine, mentre diverrebbe tempestiva in caso di dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 426. c.p.c., (con pronuncia additiva nei termini esposti).



P.Q.M.

Visto l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 e l'art 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87,

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrarietà agli artt. 3, 111 e 24 della Costituzione, dell'art. 426 c.p.c. nella parte in cui non prevede che, in caso di introduzione con rito ordinario di una causa soggetto al rito previsto dagli art. 409 e ss c.p.c. e di conseguente mutamento del rito, gli effetti sostanziali e processuali della domanda si producano secondo le norme del rito ordinario, seguito fino al mutamento;

- dispone che la presente ordinanza sia comunicata alle parti, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato della Repubblica:

- dispone che il fascicolo sia trasmesso, con la prova delle comunicazioni e notificazione, alla Corte Costituzionale:

- dispone la sospensione del processo.

Verona, 23 dicembre 2016

Il Giudice: LANNI

17C00136

N. 91

Ordinanza del 7 marzo 2017 del G.I.P. del Tribunale di Teramo nel procedimento penale a carico di M. M.

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Competenza per materia - Previsione della competenza del giudice di pace per il delitto di cui all'art. 582 cod. pen., limitatamente alle fattispecie di cui al secondo comma perseguibili a querela di parte, ad esclusione dei fatti commessi contro uno dei soggetti elencati dall'art. 577, secondo comma, cod. pen. ovvero contro il convivente - Mancata previsione, con specifico riferimento all'ipotesi aggravata di cui all'art. 577, primo comma, n. 1, cod. pen., dell'esclusione della competenza del giudice di pace anche per i fatti commessi contro il discendente naturale.

– Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), art. 4, comma 1, lett. a), come modificato dall'art. 2, comma 4-bis, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119.

TRIBUNALE DI TERAMO

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il giudice per le indagini preliminari Domenico Canosa, letta la richiesta di archiviazione, presentata dal Pubblico Ministero in relazione al procedimento indicato in epigrafe, nell'ambito del quale riveste la qualità di persona sottoposta ad indagini M M per il delitto di cui agli artt. 582, 585, in relazione all'art. 577 comma 1, n. 1 c.p. (consumato nel luglio 2015);

- sciogliendo la riserva assunta all'udienza camerale del 9.02.2017, ha pronunciato la seguente ordinanza

avente ad oggetto il rilievo d'ufficio della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1 lett. a) D.Lg. vo n. 274/2000 (come modificato dall'art. 2, comma 4 bis, del D.L. 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, nella L. 15 ottobre 2013, n. 119), in riferimento agli art. 3 e 24 Cost.;



1. In punto di fatto, deve preliminarmente evidenziarsi che, a seguito di querela sporta da B. V. (in qualità di genitore del minore M. A.), M. M. veniva iscritto nel registro degli indagati per il delitto di cui all'art. 571 c.p., per avere, nel mese di luglio 2015, colpito con un violento schiaffo il figlio A. alla coscia, «cagionandogli grave dolore e provocandogli una tumefazione con lo stampo delle dita sull'arto» (*cfr.*, denuncia-querela, in atti). All'esito delle indagini preliminari, il Pubblico Ministero presentava richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, ritenendo gli elementi acquisiti inidonei a sostenere l'accusa in giudizio. In relazione a detta istanza, il difensore della persona offesa presentava motivata opposizione.

Questo giudice, ritenuta ammissibile quest'ultima, fissava l'udienza camerale del 22.09.2016. Sciogliendo la riserva assunta alla predetta udienza, emetteva in data 27.9.2016 ordinanza ai sensi dell'art. 409 comma 4 c.p.p., del seguente testuale tenore: «Ritiene questo Giudice - peraltro conformemente a quanto sostenuto dallo stesso difensore della p.o. in sede di opposizione alla richiesta di archiviazione e, limitatamente alla qualificazione giuridica da attribuirsi al fatto, anche dal difensore dell'indagato - che il fatto, consistito nel colpire con uno schiaffo il figlio minore M A a seguito del quale quest'ultimo riportava, una tumefazione sulla coscia, debba essere riqualificato giuridicamente ai sensi degli artt. 582, 585, in relazione all'art. 577, comma 1, n. 1 c.p.

Ed invero, non sono minimamente evincibili gli elementi integratrici del disposto penale ipotizzato dalla Pubblica Accusa, avuto precipuo riguardo allo scopo correttivo e/o educativo perseguito nel caso di specie dell'indagato - il quale, secondo quanto indicato dalla querelante, ha adoperato la violenza solo a titolo ritorsivo in ordine alla volontà manifestatagli dal proprio figlio di restare al mare -.

Del resto, e fondamento della possibilità di diversamente qualificare il fatto ad opera del giudice per le indagini preliminari, può richiamarsi l'orientamento di legittimità - peraltro dettato per una situazione obiettivamente meno favorevole per l'indagato rispetto a quella attuale -, secondo cui «Non costituisce atto abnorme, né in alcun modo è impugnabile, il provvedimento con cui il giudice per le indagini preliminari, nei rigettare la richiesta di archiviazione del pubblico ministero, ordini l'imputazione coatta nei confronti dell'indagato per il medesimo fatto, diversamente qualificando il titolo di reato rispetto a quello individuato dal pubblico ministero nella richiesta di archiviazione» - Cass., Sez. Sentenza n. 31912 del 07/07/2015 Cc. (dep. 21/07/2015) Rv. 264509 -.

Ciò precisato, deve ritenersi che non possa, quantomeno allo stato, esprimersi un giudizio di infondatezza con riferimento alla situazione oggetto di querela ad opera di B. V. , apparendo necessario espletare le seguenti ulteriori indagini:

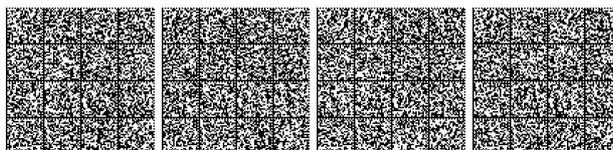
assumere nuovamente a ss.ii, in maniera articolata B. V. al fine di farsi puntualmente specificare le seguenti circostanze: se M. M. sa il padre naturale o adottivo del piccolo M. A.; se, in occasione della constatazione della tumefazione quale conseguenza dello schiaffo, ebbe a ricorrere alle cure ospedaliere, avendo cura, altresì, di farsi consegnare dalla medesima eventuale certificazione, sanitaria rilasciata in tale occasione al minore; in caso di assenza di certificazione sanitaria, la durata, nel caso di specie, dello stato di malattia (alterazione o tumefazione) conseguente allo schiaffo;

p.q.m.

previa riqualificazione giuridica del fatto ai sensi degli artt. 582, 585, in relazione all'art. 577 comma 1 n. 1 c.p. commesse in nel luglio 2015, indica al p.m. le nuove indagini di cui in parte motiva, da compiersi entro il termine di mesi uno dalla comunicazione del presente provvedimento».

2. Dando attuazione alla citata ordinanza, il Pubblico Ministero modificava la qualificazione giuridica del fatto nei termini indicati e delegava alla polizia giudiziaria l'escussione di B. V. la quale evidenziava come l'indagato fosse il padre naturale del minore M. A. e che la tumefazione conseguenza dello schiaffo, descritta come avente un colore «rosso vivo» (evincibile anche dalla documentazione fotografica allegata alla querela), aveva avuto una durata pari a circa dieci giorni.

All'esito dell'attività integrativa d'indagine, il pubblico Ministero rinnovava la richiesta di archiviazione per infondatezza della notizia di reato, avverso la quale non veniva presentata ulteriore opposizione e questo giudice, non ritenendo (anche per quanto di qui a poco si dirà) la richiesta accoglibile *de plano*, fissava udienze camerale ai sensi dell'art. 409 comma II c.p.p. anche al fine di garantire il contraddittorio delle parti in ordine all'eventuale adozione di un provvedimento di archiviazione per «particolare tenuità del fatto», ai sensi del combinato disposto degli artt. 411 comma 1 bis c.p.p. e 131 bis c.p.



A quell'udienza, previa verifica della regolarità delle comunicazioni e notificazioni alle parti, in considerazione dell'assenza dell'indagato, della persona offesa e del di lei difensore, al fine di renderli edotti del possibile esito definitivo del procedimento mediante adozione di provvedimento di archiviazione ai sensi dell'art. 131 bis c.p. in conformità anche a quanto stabilito dalla Quinta Sezione Penale della Corte di Cassazione mediante la sentenza n. 36857/2016, secondo cui «Il provvedimento di archiviazione previsto dall'art. 411, comma 1, ccd. proc. pen., anche per l'ipotesi di non punibilità della persona sottoposta alle indagini ai sensi dell'art. 131 bis cod. pen. per particolare tenuità del fatto è nullo se non si osservano le disposizioni processuali speciali previste dall'art. 411, comma bis cod. proc. pen., non garantendo il necessario contraddittorio sul punto le più generali disposizioni previste dagli artt. 408 e seguenti cod. proc. pen.», emetteva in udienza, alla presenza del solo difensore dell'indagato, ordinanza del seguente testuale tenore: «Ritenuto che, nel caso di specie, appaia necessario, in analogia a quanto disposto dall'art. 411 comma 1, bis c.p.p., estendere il contraddittorio tra tutte le parti non solo avuto riguardo ai giudizio di infondatezza o meno della notizia di reato, invocata del Pubblico Ministero, ma anche alla possibile applicazione, al caso di specie, della particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131 bis c.p. (sul punto Cass. n. 36857/2016), dispone il rinvio del presente procedimento all'udienza del 2.03.2017 ore 12:00, la notifica del presente verbale all'indagato, nonché al difensore della p.o. e a quest'ultima ex art. 148 co. 2 bis c.p.p. secondo le modalità stabilite dalla legge.», essendo i medesimi assenti.

All'esito della predetta udienza, previa verifica della regolarità delle comunicazioni e notificazioni alle parti, preso atto della memoria del difensore della p.o. e delle conclusioni del difensore dell'indagato, il quale chiedeva disporsi l'archiviazione del procedimento, in via principale, per infondatezza della notizia di reato e, in subordine, per l'operatività della causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131 bis c.p., il giudice riservava la presente ordinanza.

3. In punto di rilevanza della questione, deve in primo luogo osservarsi come a fronte della specifica delimitazione in fatto della condotta materiale contestata all'indagato — documentalmente riscontrata dal contenuto della denuncia-querela, dal 'verbale di sommarie informazioni' rese dalla B alla polizia giudiziaria li 28.12.2015 e il 7.10.2016 e dagli ulteriori elementi acquisiti (v. in particolare, le riproduzioni fotografiche ritraenti la tumefazione della coscia del minore persona offesa in conseguenza dello schiaffo) -, alcun dubbio probatorio si prospetti, nei caso di specie. in ordine alla idoneità della condotta per cui si procede ad integrare, quantomeno con riferimento al parametro richiesto. ai fini che in questa sede interessano (quello, cioè, dell'idoneità degli elementi acquisiti a sostenere l'accusa giudizio), gli elementi costitutivi della fattispecie delittuosa punita dagli artt. 582, 585, in relazione all'art. 577, comma 1, n. 1 c.p.

In particolare, risulta accertata una azione violenta («schiaffo») indirizzata verso una parte del corpo della p.o. e causativa (così differenziandosi dalla fattispecie di cui all'art. 581 c.p.) di uno stato di malattia (dr. Cass. Sez. VII, ordinanza n. 29786 del 31.05.2016; Cass. n. N. 7254 del 1977Rv. 136118, N. 7422 del 2010Rv. 246097, N. 22781 del 2010Rv. 247518, secondo cui anche la contusione, costituente un *quid minoris* rispetto alla tumefazione, «in quanto alterazione anatomica e funzionale dell'organismo, costituisce malattia ai sensi dell'art. 582 cod. pen.»), la cui durata, alla luce degli dati probatori disponibili, nel caso di specie risulta accertata in giorni dieci.

Ciò posto, ritiene questo giudice che, con riferimento alla fattispecie delittuosa per cui si procede, potrebbe trovare concreta applicazione la causa di «esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto» disciplinata dall'art. 131 bis c.p. («Nei reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena, la punibilità è esclusa quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'art. 133, comma 1, cp., l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale»),

Ed invero come dichiarato dalla denunciante in sede di sommarie informazioni rese in data 28.12.2015, trattasi di condotta: a) realizzata in un'unica occasione (con esclusione quindi del carattere abituale del gesto violento); b) posta in essere quale reazione al comportamento disobbediente manifestato dal minore alla richiesta del padre di lasciare la spiaggia; c) che ha causato un danno psicofisico di entità assolutamente modesta ed ascrivibile ad una azione che, seppur volontaria, è risultata in concreto caratterizzata da estemporaneità e, perciò, non sorretta da un dolo di particolare intensità.

Né è dato riscontrate, nel caso di specie, l'operatività di alcuna della ipotesi in presenza delle quali l'offesa non potrebbe ritenersi di particolare tenuità: - l'indagato (padre naturale del minore) non ha agito per motivi abietti o futili, o con crudeltà o ha adoperato sevizie o, ancora, profittato delle condizioni di minorata difesa della vittima (non potendosi ritenere all'uopo sufficiente, proprio in considerazione dell'estemporaneità della condotta, il fatto che la p.o. non avesse ancora compiuto i sei anni di età); - non sono derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona; - non sono emersi profili di abitudine nel comportamento posto in essere, né l'indagato è stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza, né ha commesso più reati della stessa indole.



Riscontrata, pertanto, la ricorrenza di tutti i presupposti per l'applicabilità della predetta causa di esclusione della punibilità del fatto-reato commesso dal M. deve rilevarsi come un tale epilogo decisivo (ostativo all'esercizio dell'azione penale da parte del p.m.) risulti precluso a questo giudice, obbligato a rilevare la propria incompetenza per materia ai sensi dell'art. 22 c.p.p. (cfr. Cass. n. 1700/1998), essendo prevista per il reato in questione la competenza del giudice di pace di Teramo.

Ed invero, l'art. 4 comma 1 lett. a) D.Lg.vo n. 274/2000, nel testo risultante a seguito della modifica apportata dall'art. 2, comma 4 bis, del D.L. 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, nella L. 15 ottobre 2013, n. 118 - entrata in vigore il 16 ottobre 2013 e, quindi, prima della data di consumazione del reato per cui si procede - dispone che il giudice di pace è competente, tra gli altri, «per i delitti consumati o tentati previsti dagli artt. [...] 582, limitatamente alle fattispecie di cui al secondo comma perseguibili a querela di parte, ad esclusione dei fatti; commessi contro uno dei soggetti elencati dall'articolo 577, secondo comma, avverso contro il convivente», ipotesi quest'ultime attribuite, dalla citata novella normativa, alla competenza per materia del tribunale in composizione monocratica, in base agli ordinari criteri di ripartizione della competenza previsti dal codice di rito.

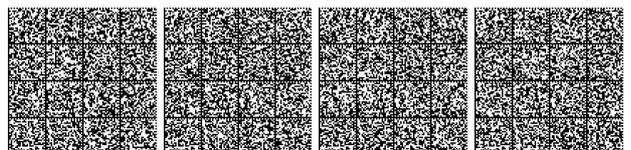
Al riguardo, va ribadito che la condotta delittuosa addebitata in punto di fatto all'odierno indagato appare idonea ed integrare gli elementi costitutivi del reato di lesioni personali lievi (essendone derivata una malattia di durata non superiore ai venti giorni), aggravato (soltanto) ai sensi dell'art. 577 comma 1 n. 1 c.p., in quanto commesso dal M. in danno del proprio figlio naturale, e quindi perseguibile e querela di parte ai sensi dell'art. 582 comma 2 c.p., con consequenziale individuazione della competenza per materia del giudice di pace di Teramo, dovendo questo decidente applicare il citato art. 4 comma 1 lett. a) D.Lg.vo n. 274/2000 laddove esclude espressamente tale competenza per i (soli) «fatti commessi contro uno dei soggetti elencati dall'articolo 577, secondo comma, ovvero contro il convivente»

Orbene, emerge evidente l'intrinseca irragionevolezza di tale scelta del legislatore, e ciò sol che si consideri che le lesioni personali lievi, quando sono commesse in danno, tra gli altri, del figlio adottivo (art. 577 secondo comma appartengono alla competenza del tribunale in composizione monocratica, si da risultare addirittura comprese tra le fattispecie «aggravate» cui fa riferimento l'articolo 282 bis c.o.p., che consente l'applicazione della misura dell'allontanamento dalla casa familiare «anche ai di fuori dei limiti previsti dall'art. 280 c.p.p.», mentre laddove la medesima condotta delittuosa risulti posta in essere contro un discendente - e, quindi, come nei casi di specie, dal padre naturale nei confronti del figlio - la valutazione della stessa, essendo normativamente attribuita al giudice di pace, esclude a priori l'applicabilità di misure cautelative personali, ex art. 2 comma 1, lett. c) d.lgs. 274/00.

Ritiene questo giudice che la evidente incoerenza intrinseca (art. 3 Cost.) di tale scelta normativa non appaia manifestamente infondata, in considerazione della piena equiparazione, nell'ordinamento giuridico, degli standard di tutela giurisdizionale riservati al figlio adottivo rispetto a quello naturale, vittime di condotte violente poste in essere in ambito «familiare».

Né la natura processuale della norma censurata appare, di per sé, idonea a privare di rilevanza il presente dubbio di costituzionalità, e ciò argomentando anche dalla connessa configurabilità di un apprezzabile pregiudizio per i diritti dell'indagato (art. 24 Cost.), ricollegabile in via diretta all'applicazione della norma (Cfr. Corte cost n. 147 del 2004; n. 444 del 2002); concreto pregiudizio rappresentato dall'oggettiva impossibilità per questo giudice (pur ricorrendone i presupposti normativi) di adottare un provvedimento di archiviazione ai sensi del combinato disposto degli artt. 411 comma 1 bis c.p.p. e 131 bis c.p., dovendo trovare applicazione l'art. 4 comma 1 lett. a) d.lgs. 274/00, nella parte in cui per la fattispecie delittuosa addebitata all'indagato (artt. 582 comma 2, 577 comma 1 n. 1 c.p.) individua - tuttora e come già previsto prima della modifica apportata sul punto dalla L. n.119 del 2013 - quale giudice competente per materia il giudice di pace (in funzione di giudice delle indagini preliminari, ai sensi dell'art. 5 comma 2 d.lgs 274 del 2000), a sua volta, tuttavia, impossibilitato a definire il procedimento con un provvedimento di archiviazione fondato sul rilievo della citata causa di esclusione della punibilità prevista dall'art. 131 bis c.p.

In tale prospettiva, risulta allo stato pressoché consolidata l'opzione interpretativa della Suprema Corte nel senso dell'inapplicabilità dell'art. 131 bis c.p. ai reati di competenza del giudice di pace, e ciò sulla base di un articolato (e del tutto condivisibile) percorso argomentativo che, per mera comodità espositiva, appare opportuno riportare testualmente: «Le analogie e le differenze esistenti tra procedimento penale presso il giudice di pace ed il procedimento penale ordinario portano a ritenere che tra di essi esiste un rapporto di specialità reciproca perché, intorno ad un nucleo fondamentale comune, ruotano una serie di istituti e riti speciali, funzionali alle esigenze proprie di ciascun procedimento. L'art. 2, comma 1, del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, rubricato «principi generali del procedimento davanti al giudice di pace», costituisce la base normativa che conferma tale approdo perché, da un lato, disciplina il procedimento attraverso il rinvio alle disposizioni, in quanto applicabili, contenute nel codice di rito e nelle disposizioni di attuazione o, dall'altro, introduce una serie di eccezioni quanto ad istituti e procedimenti speciali ad esso espressamente dichiarati non applicabili.

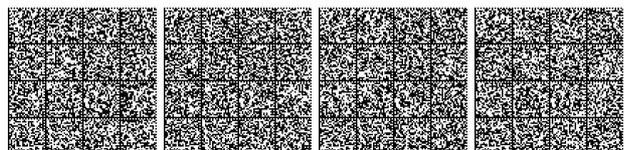


L'art. 34 d.lgs. n. 274 del 2000 disciplina proprio l'istituto del fatto di particolare tenuità procedimenti presso il Giudice di pace e gli elementi costitutivi della fattispecie non sono del tutto sovrapponibili rispetto a quelli che caratterizzano la disposizione introdotta nel codice penale, che non contiene e né assorbe la prima, registrandosi anzi un considerevole scollamento tra le stesse, con la inevitabile conseguenza che la disposizione ex art. 34 d.lgs. n. 274 del 2000, in considerazione della *sedes materiae* nella quale è collocata, si caratterizza per essere una disposizione speciale rispetto a quella generale codicistica, sia pure *ratione temporis* successiva, ex art. 131 bis cod. pen. A norma dell'art. 34 d.lgs. n. 274 del 2000, il fatto è di particolare tenuità quando, rispetto all'interesse tutelato, l'esiguità del danno o del pericolo che ne è derivato, nonché la sua occasionalità ed il grado della colpevolezza non giustificano l'esercizio dell'azione penale, tenuto conto, altresì, del pregiudizio che l'ulteriore corso del procedimento può recare alle esigenze del lavoro, di studio, di famiglia o di salute della persona sottoposto ad indagini o dell'imputato.

Il pregiudizio che l'ulteriore corso del procedimento può recare alle particolari esigenze dell'imputato costituisce elemento estraneo rispetto all'ambito di operatività della disposizione ex art. 131 bis cod. pen., per la quale non hanno alcun rilievo, contrariamente all'art. 34 d.lgs. n. 274 del 2000, l'interesse della persona offesa alla prosecuzione del procedimento (solo in assenza del quale, nel corso delle indagini preliminari, il giudice di pace può dichiarare con decreto d'archiviazione non doversi procedere per la particolare tenuità del fatto) o il diritto di veto della persona offesa e neppure del diritto potestativo dell'imputato a non avvalersi dell'istituto (laddove, nei procedimenti per reati di Competenza del giudice di pace, se è stata esercitata l'azione penale, la particolare tenuità del fatto può essere dichiarata con sentenza solo se l'imputato e la persona offesa non si oppongono).

A norma dell'art. 131 bis cod. pen. la punibilità è esclusa quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'articolo 133, primo comma (con parametri valutativi quindi ulteriori rispetto all'elemento costituito, ai sensi 2 dell'art. 34 d.lgs. n. 274 del 2000, dal solo grado della colpevolezza), l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale (anziché occasionale ex art. 34 cit.). Oltre al dato normativo, già di per sé significativo al riguardo, la conferma dell'inapplicabilità dell'art. 131 bis cod. pen. nei procedimenti per i reati di competenza del Giudice di pace si ricava da due ulteriori considerazioni. Sotto un primo profilo, occorre tenere presente come il Legislatore delegato non abbia seguito l'invito rivolto dalla Commissione Giustizia della Camera a valutare «l'opportunità di coordinare la disciplina della particolare tenuità del fatto prevista dell'art. 34 del d.lgs. 28 ottobre 2000, n. 274, in riferimento ai reati del giudice di pace, con la disciplina prevista dal provvedimento in esame [introduzione nel codice penale dell'art. 131-bis appunto]». L'esortazione non è stata raccolta dal Legislatore delegato sul rilievo, del tutto corretto, che la legge delega non conferiva tale potere ma, durante la fase di progettazione dell'art. 131-bis cod. pen. è apparso ben chiaro, essendo stato anche disatteso il suggerimento avanzato da talune precedenti Commissioni ministeriali di abrogare espressamente l'art. 34 d.lgs. n. 274 del 2000 (abrogazione che, tuttavia, non è stata prevista dal decreto legislativo n. 28 del 2015 e, come si è detto, neppure dalla legge delega 28 aprile 2014 n. 67), come il risultato dell'inerzia si sarebbe risolto nel tollerare la coesistenza di due modelli (invero tre modelli, se si ha riguardo anche alla disposizione ex art. 27 dettata per il procedimento penale minorile, che qui ovviamente non rileva) profondamente diversi di irrilevanza penale per tenuità del fatto: entrambi sistematicamente collocabili, almeno con riferimento alla fase del giudizio, all'interno della categoria giuridica del proscioglimento; il primo (art. 131-bis cod. pen.) subordinato alla non abitualità del comportamento, il secondo (art. 34 d. lgs. n. 274 del 2000) alla sua occasionalità; l'uno attento al possibile pregiudizio per le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute della persona sottoposta a indagine o dell'imputato, l'altro del tutto svincolato da tale parametro; l'uno inteso a favorire l'instaurazione del contraddittorio tra indagato e persona offesa nella procedura decisionale, l'altro fondato su una serie di preclusioni collegate all'interesse o alla volontà delle parti. Sotto un secondo profilo, va pure ricordato: che la Corte costituzionale (sentenza n. 25 del 28/01/2015) - nel dichiarare inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 529 cod. proc. pen., sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 24 e 111 della Costituzione nella parte in cui non prevede una formula di proscioglimento per la «particolare tenuità del fatto», «simmetrica ed analoga» a quella prevista, per i soli procedimenti penali di competenza del giudice di pace, dall'art. 34 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 - ha precisato, proprio tenendo presente *in parte qua* il testo della legge delega n. 67 del 2014, che il Legislatore ben può introdurre una causa di proscioglimento per la «particolare tenuità del fatto» strutturata diversamente e senza richiedere tutte le condizioni previste dall'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000, con ciò confermando che nulla impedisce a due diverse fattispecie di proscioglimento per la particolare tenuità del fatto di coesistere nel medesimo ordinamento.

Per tutte le ragioni sopra esposte, consegue che l'art. 131-bis cod. pen. non può essere applicato nell'ambito del procedimento per reati di competenza del Giudice di pace, nei quali prevale la disciplina speciale della tenuità prevista dall'art. 34 d.lgs. n. 274 del 2000, essendo il procedimento dinanzi al giudice di pace disciplinato secondo criteri di *ius singulare* rispetto al procedimento ordinario (*cf.* in tali termini: Cass., 9.9.2016 n. 37551; Cass. 10.11.2016 n. 47523; Cass. 15.1.2016 n. 1510; Cass. 21.7.2015 n. 31920; Cass. 24.9.2015 n. 38876; Cass. 7.8.2015 n. 34672, nonché, da ultimo: Cass. 13.1.2017 n. 1724).



[...A ciò si aggiungano, in genere e nei caso di specie, le maggiori garanzie procedurali connesse allo svolgimento del procedimento in caso di richiesta di archiviazione per reati di competenza del Tribunale rispetto a quelli per i quali la *potestas decidendi* si radica in capo al giudice di pace, atteso che, in quest'ultimo caso, a fronte di una richiesta di archiviazione avanzata dal pubblico ministero, al di fuori dell'ipotesi in cui la persona offesa abbia fatto richiesta di essere informata dell'archiviazione oppure abbia presentato ricorso immediato al giudice di pace e situazione che attiva un contraddittorio «cartolare» — la decisione è assunta dal giudice di pace *de plano*, previa valutazione che non sussista un interesse della persona offesa alla prosecuzione del procedimento. Nessun ruolo è attribuito in quei procedimento alla persona sottoposta ad indagini che potrebbe vedersi archiviato il procedimento a proprio carico, ai sensi dell'art. 34 D.Lg.vo n. 74/2000, senza essere stata mai sentita, diversamente da quanto accade in caso di archiviazione per ritenuta operatività della causa di cui all'art. 131 bis c.p., stante l'obbligo, in capo alla Pubblica Accusa, di darne avviso alla persona sottoposta ad indagini ai sensi dell'art. 411 comma 1 bis c.p.p.

Infine, non va sottaciuta l'attribuzione di poteri diversificati alla persona offesa, che, per l'adozione della pronuncia della sentenza predibattimentale di proscioglimento ex art. 131-bis cod. pen., deve «solo essere messa in grado di interloquire», mentre, per l'applicazione dell'istituto di cui all'art. 34 d.lgs n. 274 del 2000, qualora sia stata esercitata l'azione penale (quindi non solo in relazione alla pronuncia di sentenza predibattimentale), vanta «un potere di interdizione» (Sez. un., 16 luglio 2015, n. 43264; Sez. IV, n. 31920 del 2015; Sez. F, n. 34672 del 2015)...

4. In conclusiva sintesi, a fronte dell'acquisizione di elementi idonei a sostenere l'accusa in giudizio nei confronti di M. M. in ordine all'ipotizzato reato, deve ritenersi, nella presente fase procedimentale, più favorevole all'indagato (In considerazione della natura sostanziale e dei presupposti di applicabilità che la caratterizzano) e di immediata applicabilità, la causa di non punibilità prevista dall'art. 131 bis c.p., rispetto all'eventuale (e del tutto ipotetica) applicazione dell'omologo (ma strutturalmente diverso) istituto di cui all'art. 34 D.Lg.vo n. 74/2000.

Senonché, per quanto sopra argomentato, un tale esito decisorio risulta precluso dall'irragionevolezza della scelta del legislatore del 2013 di prevedere per il medesimo fatto reato - ed in assenza di ragioni (sia di tutela sostanziale che correlate a diversificate esigenze processuali) che la giustificano - l'operatività di un criterio di riparto della competenza per materia, tra giudice ordinario e giudice di pace, incentrato sul «riduttivo» richiamo delle sole ipotesi di «aggravamento» della fattispecie delittuosa di lesioni personali lievi di cui all'art. 582 comma 2 c.p. previste dall'art. 577 comma 2 c.p., con particolare riferimento, per quel che qui rileva, alle condotte consumate dal genitore nei confronti del figlio adottivo e non anche del figlio naturale, ipotesi di aggravamento quest'ultima disciplinata ai comma 1 n. 1 del citato art. 577 c.p., da ritenersi connotata da un disvalore sociale, nonché ispirata ad una *ratio* punitiva del tutto sovrapponibile a quella oggetto dell'intrinsecamente contraddittorio ed irragionevole intervento legislativo di (parziale) modifica, in senso restrittivo, della sfera di competenza del giudice di pace (attualmente disciplinata dall'art. 4 comma 1 lett. a) d.lgs. 274/00), che pur riguardando in via diretta l'individuazione del giudice competente per materia, tuttavia, come emblematicamente verificatosi nel caso di specie, riverbera i suoi effetti non solo sulla tipologia e sulle modalità di adozione di provvedimenti preclusivi dell'esercizio dell'azione penale, ma anche sul piano della tutela sostanziale dei diritti sia dell'indagato che della persona offesa,

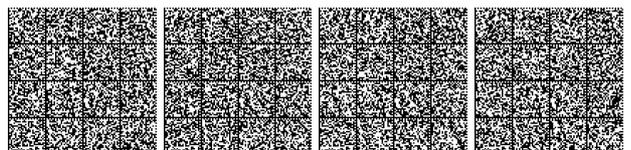
Al fine di rimuovere siffatta evidente aporia normativa, non emendabile sulla base di un percorso ermeneutico costituzionalmente orientato, s'impone, quindi, un intervento «additivo» da parte della Corte costituzionale, calibrato sul tenore letterale dell'art. 4 comma 1. lett. a) D.Lg.vo n. 274/2000 (come modificato dall'art. 2, comma 4 bis, del D.L. 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, nella L. 15 ottobre 2013, n. 119), nella parte in cui, per il delitto di cui all'art. 582, limitatamente alle fattispecie di cui al secondo comma perseguibili a querela di parte, non prevede l'esclusione della competenza del giudice di pace anche per i fatti aggravati ai sensi dell'art. 577, comma 1, n. 1 c.p., commessi contro il discendente naturale.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 Cost.; 23 e ss., legge 11 marzo 1953, n. 87;

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1 lett. a) D.Lg.vo n. 274/2000 (come modificato dall'art. 2, comma 4 bis, del D.L. 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, nella L. 15 ottobre 2013, n. 119), nella parte in cui per il delitto di cui all'art. 582 c.p. - limitatamente alle fattispecie di cui al secondo comma perseguibili a querela di parte e con specifico riferimento all'ipotesi aggravata di cui all'art. 577 comma 1, n. 1 c.p. -, non prevede l'esclusione della competenza del giudice di pace anche per i fatti commessi contro il discendente (non adottivo).

- sospende il procedimento e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.



Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alla persona sottoposta ad indagini, al suo difensore, alla persona offesa, al suo difensore, al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché per la comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Teramo, 7 marzo 2017

Il Giudice per le indagini preliminari: CANOSA

17C00137

N. 92

*Ordinanza del 31 gennaio 2017 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale della Regione Puglia
nel procedimento contabile C. A. R. contro Inps*

Previdenza e assistenza - Pensione privilegiata ordinaria - Abrogazione dell'istituto.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 6.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE PUGLIA

In composizione monocratica ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 31783 del registro di segreteria, proposto dal sig.re C. R. A. n. a il rappresentato e difeso dall'avv. Michele De Carlo, giusta mandato a margine;

Contro Direzione INPS (*ex* INPDAP) di Brindisi, in persona del direttore legale rappresentante *pro tempore*; per l'accertamento del diritto alla pensione privilegiata ordinaria e per la condanna al pagamento delle somme dovute, oltre interessi e rivalutazione come per legge;

Udite alla pubblica udienza del 7 giugno 2016 le parti, tramite i loro difensori, come da verbale di causa;

Visto il ricorso in epigrafe;

Esaminati gli atti e la documentazione tutta della causa;

Considerato in fatto

Con atto di ricorso depositato in data 14 ottobre 2013 e ritualmente notificato il sig.re C. R. A. ha adito questa sezione giurisdizionale regionale per sentire dichiarare ed accertare il proprio diritto alla pensione privilegiata ordinaria, oltre somme arretrate, interessi e rivalutazione monetaria.

Esponde il ricorrente di essere cessato dal servizio dall'1° ottobre 2012, con la qualifica di dirigente medico presso il P.O. «A. Perrino» di Brindisi.

Ai fini che rileva per il presente giudizio, con delibera n. 34 del 17 marzo 1993, a seguito di parere positivo del C.P.P.O. espresso nell'adunanza collegiale del 23 novembre 1992, l'*ex* USL BR/4 di Brindisi riconosceva al ricorrente la liquidazione dell'equo indennizzo. Successivamente, con nota del 27 settembre 2011, l'ASL BR chiedeva alla Commissione medica di verifica di Bari di sottoporre il medesimo agli accertamenti sanitari circa le condizioni di idoneità al servizio, ai sensi dell'art. 15 del decreto del Presidente della Repubblica n. 461/2001, essendo stato giudicato non idoneo al servizio. Nel contempo, poichè il dott. C. chiedeva alla propria amministrazione il riconoscimento dell'aggravamento



dell'infermità già riconosciuta dipendente da causa di servizio, con nota del 5 ottobre 2011, l'ASL BR trasmetteva alla Commissione medica di verifica anche tale istanza. Con verbale BL/S n. 7806 del 5 marzo 2012, la suddetta Commissione, in ordine all'idoneità al servizio, giudicava l'interessato «non idoneo permanentemente ed in modo assoluto al servizio», mentre, in merito alla domanda di aggravamento dell'infermità già riconosciuta dipendente da causa di servizio, con verbale BL/B n. 7821 del 5 marzo 2012 esprimeva giudizio diagnostico con ascrivibilità alla 1ª ctg. Tab. A. Essendo tale giudizio confermato dalla Commissione medica di verifica, su richiesta della ASL BR, che disponeva la risoluzione del rapporto di lavoro.

La sede INPS di Brindisi comunicava al C. il conferimento della pensione di inabilità e, a fronte di domanda di pensione privilegiata presentata in data 7 gennaio 2013, con nota del 9 gennaio 2013, comunicava di non poter dare corso a tale domanda, atteso che la cessazione dal servizio era avvenuta oltre la data di abrogazione (6 dicembre 2011) dell'Istituto di che trattasi, disposta dall'art. 6 del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito nella legge n. 22 dicembre 2011, n. 214.

Nei motivi di ricorso si contesta che l'Istituto di previdenza non ha tenuto in debito conto la procedura era già in essere alla data del 29 dicembre 2011, data di presentazione della domanda di aggravamento, ai sensi dell'art. 6 del decreto-legge n. 201/2011 cit. Sul punto, si sostiene la tesi della unicità del procedimento di accertamento della dipendenza della causa di servizio, sia ai fini dell'equo indennizzo che per la pensione privilegiata, si da far ritenere che il procedimento di riconoscimento della pensione privilegiata sia uno sviluppo di quello per l'equo indennizzo.

L'INPS (*Ex* INPADAP) si è costituito in giudizio con memoria depositata data 24 maggio 2016, alla quale è allegata una relazione a firma del responsabile del settore pensioni dipendenti PP.AA.

Secondo l'Istituto di previdenza va sottolineata l'indipendenza e l'autonomia funzionale del procedimento per il riconoscimento dell'equo indennizzo da quello della pensione privilegiata ordinaria e deve essere tenuto in debito conto che il ricorrente è cessato dal servizio dopo l'entrata in vigore del decreto-legge abrogativo dell'istituto della pensione privilegiata ordinaria previsto per i dipendenti civili dello Stato.

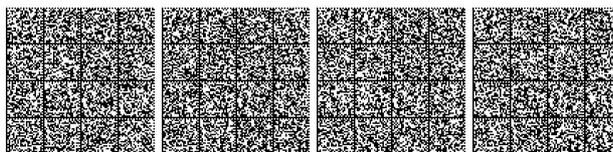
DIRITTO

Oggetto del presente giudizio è la domanda di riconoscimento della pensione privilegiata ordinaria.

Come è noto, l'art. 6 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, nel testo in vigore, dispone l'abrogazione, tra gli altri, dell'istituto della pensione privilegiata ordinaria dei dipendenti civili pubblici, come il ricorrente stabilendo, in via transitoria, la applicazione della previgente disciplina «ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché ai procedimenti per i quali, alla predetta data, non sia ancora scaduto il termine di presentazione della domanda, nonché ai procedimenti instaurabili d'ufficio per eventi occorsi prima della predetta data». Per espressa previsione, l'istituto della pensione privilegiata ordinaria continua a trovare applicazione, invece, nei confronti del personale appartenente ai comparti sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico.

Ciò premesso, nel condividere l'eccezione difensiva proposta dall'Istituto di previdenza, nel senso che non ricorre il verificarsi di alcuna delle «clausole di salvaguardia», in virtù delle quali la normativa previgente continua ad esplicare i suoi effetti, dappoiché il procedimento di riconoscimento della pensione privilegiata è stato instaurato dal ricorrente dopo il 6 dicembre 2011 e, d'altronde, il riferimento dell'art. 6 decreto-legge n. 201, convertito nella legge n. 214/2011, ai procedimenti per i quali, alla suddetta data, non sia ancora scaduto il termine di presentazione della domanda, non può essere interpretato che in relazione a quei casi in cui la domanda non sia stata presentata, fermo restando che nella fattispecie all'esame il procedimento non era instaurabile d'ufficio trova applicazione del presente giudizio la disposizione soppressiva dell'istituto della pensione privilegiata ordinaria dei dipendenti civili pubblici, contenuta nell'art. 6 cit., di cui, però, oltre che la rilevanza, va predicata l'illegittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza, ai sensi dell'art. 3, comma 1, Cost.

Innanzitutto, la rilevanza del dubbio di legittimità costituzionale, in quanto la norma censurata è applicabile nel giudizio *a quo*, che non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, siccome reso evidente dalla ricostruzione dei termini della *res controversa*, in cui l'ostacolo principale sul piano normativo è rappresentato dalla abrogazione dell'istituto della pensione privilegiata per la generalità dei dipendenti civili pubblici, non ricorrendo alcuna delle «clausole di salvaguardia» di diritto transitorio.



Il dubbio di legittimità costituzionale ricollegabile alla violazione dell'art. 3, comma 1, Cost. — di cui si dirà a breve — non è superabile, altresì, mediante interpretazione adeguatrice ovvero *secundum constitutionem*, che, come è noto, rappresenta, da almeno due decenni, a partire dalla sentenza n. 456 del 1989, una delle condizioni di ammissibilità dell'incidente di costituzionalità, in quanto la norma censurata non ha carattere polisenso, operando una netta distinzione tra coloro per i quali l'istituto della pensione privilegiata ordinaria cessa a far data dal 6 dicembre 2011, che sono la generalità dei dipendenti civili pubblici, e coloro che, nell'ambito del settore pubblico, appartengono ai comparti sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico, ammettendo, quindi, una ed una sola interpretazione della stessa, conforme al dettato testuale.

Ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge n. 201/2011 cit. è, oltre che rilevante, non manifestamente infondata, in quanto la norma censurata si pone in irrimediabile contrasto con l'art. 3, comma 1, Cost.

Va ricordato che la lettura che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha dato del principio di eguaglianza ha portato ad enucleare anche un generale principio di «ragionevolezza», alla luce del quale la legge deve regolare in maniera uguale situazioni uguali ed in maniera ragionevolmente differenziata situazioni diverse.

Così, il principio «deve assicurare ad ognuno eguaglianza di trattamento, quanto eguali siano le condizioni soggettive ed oggettive alle quali le norme giuridiche si riferiscono per la loro applicazione (sentenza n. 3 del 1957), con la conseguenza che il principio risulta violato» quando, di fronte a situazioni obiettivamente omogenee, si ha una disciplina giuridica differenziata, determinando discriminazioni arbitrarie ed ingiustificate (sentenza n. 111 del 1981).

Il giudizio di eguaglianza postula, dunque, l'omogeneità delle situazioni messe a confronto e «non può essere invocato quando trattasi di situazioni intrinsecamente eterogenee» (sentenza n. 171 del 1982) o «quando si tratti di situazioni che, pur derivanti da si comuni, differiscano tra loro per aspetti distintivi particolari» (sentenza n. 111 cit. del 1981).

Pertanto, il giudizio *ex art. 3*, comma 1, della Costituzione si articola in due momenti: il primo, destinato a verificare la sussistenza di omogeneità fra le situazioni poste a confronto: e, cioè, «quel minimo di omogeneità necessario per l'instaurazione di un giudizio di ragionevolezza (sentenza n. 209 del 1988); il secondo, subordinato all'esito affermativo del precedente, destinato a stabilire se sia ragionevole o meno la diversità di trattamento, predisposta per la stessa dalla legge.

Ha affermato, infatti, il giudice delle legge che «si ha violazione dell'art. 3 della Costituzione quando situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, mentre non si manifesta tale contrasto quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non sostanzialmente identiche» (sentenza n. 340 del 2004).

Si può richiamare, per la limpidezza dei concetti espressi, anche la sentenza n. 163 del 1993, secondo cui «il principio di eguaglianza comporta che a una categoria di persone definita secondo caratteristiche identiche o ragionevolmente omogenee in relazione al fine obiettivo cui è indirizzata la disciplina normativa considerata, deve essere imputato un trattamento giuridico identico o omogeneo, ragionevolmente commisurato alle caratteristiche essenziali in ragione delle quali è stata definita quella determinata categoria di persone. Al contrario, ove i soggetti considerati da una certa norma, diretta a disciplinare una determinata fattispecie, diano luogo a una classe di persone dotate di caratteristiche non omogenee rispetto al fine obiettivo perseguito con il trattamento giuridico ad essi riservato, quest'ultimo sarà conforme al principio di eguaglianza soltanto nel caso che risulti ragionevolmente differenziato in relazione alle distinte caratteristiche proprie delle sottocategorie di persone che quella classe compongono».

Alla luce del principio di eguaglianza in senso stretto, deve affermarsi, dunque, la illegittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge n. 201/2011 cit., in quanto, in presenza della stessa infermità, il personale appartenente ai comparti sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico può ancora usufruire del trattamento pensionistico privilegiato, a differenza della generalità dei dipendenti pubblici, per i quali trova applicazione la norma abrogativa dell'istituto della pensione privilegiata ordinaria, senza che tale disciplina differenziata sia fornita di una quale giustificazione e per di più ragionevole. Il che rimanda al giudizio di ragionevolezza.

Il principio di eguaglianza viene frequentemente richiamato nella giurisprudenza della Corte costituzionale, invero, unitamente al principio di ragionevolezza, che, nella giurisprudenza più recente è declinata nella formula della «ragionevolezza proporzionalità» ovvero del «ragionevole e proporzionato bilanciamento», a significare la stretta relazione che intercorre anche tra ragionevolezza e proporzionalità.

Pur in mancanza di un obbligo generalizzato di motivazione della legge, in ragione del silenzio serbato in proposito dalla Costituzione, ai fini del sindacato sulla ragionevolezza è importante verificare la *ratio legis* soprattutto dopo la sentenza n. 70 del 2015, seguita dalla sentenza n. 108 del 2016. In entrambe le occasioni, la Corte costituzionale ha accolto le questioni sollevate dai giudici *a quibus*, rimproverando al legislatore la mancanza di una qualunque «relazione tecnica» circa i supposti risparmi di spesa derivanti dalla normativa censurata. Qui interessa



il seguente passaggio argomentativo: i risparmi di spesa non possono essere solo affermati, dovendo altresì essere allegati e giustificati in funzione e in proporzione al sacrificio imposto agli interessi economici lesi dalla norma censurata. Ed è significativo osservare che il giudice delle leggi riconosca nella sentenza n. 108 del 2016 che tale previsione tecnica, considerate le peculiarità della disciplina presa in esame, sarebbe stata difficilmente configurabile, ma che ciò nonostante la mancanza di qualunque riferimento sul punto non gli impedisca di valutare la proporzione tra i sacrifici imposti all'affidamento del singolo e il beneficio tratto dalle casse pubbliche, rafforzando la censura di incostituzionalità.

Anche nel caso in esame, manca una stima dei risparmi di spesa derivanti dalla norma censurata, in quanto la «relazione tecnica» si limita ad affermare quanto segue: «La previsione realizza economie quantificabili solo a consuntivo atteso che l'esclusione esplicita di alcune categorie di personale nonché la necessaria gradualità delle modalità di applicazione, determina nel primo triennio effetti non puntualmente qualificabili tenuto conto, anche, dei tempi di liquidazione dei benefici previsti» e non sembri una forzatura ripetere quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 108 del 2016, secondo cui: «Occorre ricordare che la norma non appare corredata da alcuna relazione tecnica circa i risparmi da conseguire e tale stima sarebbe obiettivamente difficile (...)» (v. 4 del Considerato in diritto, in fine).

Il punto, infatti, è proprio questo: come può, la norma censurata, che non reca neppure il riferimento genericamente a contingenti situazioni finanziarie e sostanzialmente priva di una stima dei risparmi di spesa indotti dalla abrogazione dell'istituto delle pensioni privilegiate ordinaria per una parte di dipendenti pubblici (e non per la generalità), superare il giudizio di ragionevolezza e di proporzionalità?

Prendendo a prestito le parole usate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 70 del 2015, ad avviso di questo giudice, il diritto alla pensione privilegiata del ricorrente, in quanto appartenente alla «classe» di dipendenti pubblici esclusivi dal beneficio del trattamento privilegiato ordinario «risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio».

Il giudizio va, quindi, sospeso e gli atti trasmessi alla Corte costituzionale per la conseguente pronuncia.

P. Q. M.

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

Dispone la sospensione del giudizio in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale di cui in premessa;

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza si notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così provveduto in Bari, il 6 giugno 2016 e il 12 gennaio 2017.

Il Giudice: RAELI

17C00138

ADELE VERDE, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-026) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

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

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

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



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 4,00

